

ESTADO, POLÍTICAS SOCIAIS E
RECOMPOSIÇÃO DE HEGEMONIA:
O CASO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

ADRIANA MARIA CANCELLA DUARTE

ADRIANA MARIA CANCELLA DUARTE

ESTADO, POLÍTICAS SOCIAIS E RECOMPOSIÇÃO DE HEGEMONIA:
O CASO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

Faculdade de Educação da UFMG
Belo Horizonte
2002

Adriana Maria Cancellla Duarte

ESTADO, POLÍTICAS SOCIAIS E RECOMPOSIÇÃO DE HEGEMONIA:
O CASO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação: Conhecimento e Inclusão Social da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do título de *Doutor em Educação*.

Área de concentração - Políticas Públicas e Educação: formulação, implementação e avaliação.

Orientador: Prof. Carlos Roberto Jamil Cury (UFMG)

Co-orientadora: Prof^a. Lucília Regina de Souza Machado (UFMG)

Belo Horizonte
Faculdade de Educação da UFMG
2002

DEDICATÓRIA:

- *Dedico esta tese ao Zé, à Júlia e ao Tomaz que souberam compreender, com o maior carinho, a importância deste trabalho na reviravolta da minha vida profissional.*
- *Aos meus pais, Paulo e Conceição, cuja vida de luta me ensinaram a sempre seguir em frente.*
- *E a todos aqueles que cada vez mais são submetidos às incertezas do amanhã pela impossibilidade de conseguir um trabalho estável e, ao mesmo tempo, ao risco de se perder as proteções sociais tecidas em torno do trabalho.*

AGRADECIMENTOS

- Ao Cury, pela orientação cuidadosa, pelas críticas pertinentes e pelo carinho com que conduziu todo o processo.
- À Lucília, pela acolhida, pelo zelo da sua leitura minuciosa e reveladora e por ter me apresentado e conduzido ao NETE.
- Ao Zé, companheiro e amigo, pela força incondicional em todo o processo e pela leitura cuidadosa na ajuda com essa língua complicada que é o português.
- À Júlia, ao Tomaz e à Cristina pela paciência e pela infinita compreensão no dia-a-dia da construção deste trabalho.
- Aos meus pais: Paulo e Conceição; minhas irmãs: Andréa, Simone, Soraia e Zalina; meus sobrinhos: Izabela, Marina, Guilherme, Felipe, Sílvia, Bruno e Marina; minha sogra: Maria Guilhermina; e meus cunhados: Augusto, Fernando, Tono, Sheila e Manela; pelo apoio e pela torcida freqüente para um “final feliz”.
- Aos interlocutores que desempenharam um papel importante em diversas etapas: Caio, Dalila e Juarez.
- Aos amigos de toda ordem que participaram com a tolerância, o companheirismo, as conversas, a alegria e a força de sempre: Amelinha, Américo, Rosvita, Caio, Aninha, Mariluce, Mariza, Zezé, Soninha, Hortência, Clara, Suely, Dri, Mariana, Jura, Deise, Savana, Paulo, Adriana, Heloísa, Lícia, Nadir, Daisy, Justino, Débora, Ronaldo, Nathália, Elmo, Rose, Jaffão, Sylvie, Nivaldo, Zelina, Valmir, Carminha e Cynthia.
- A todos os membros do NETE pela possibilidade de um espaço de pesquisa, crescimento intelectual, debate, crítica e, principalmente, de amizade.
- Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Educação: Conhecimento e Inclusão Social, principalmente aqueles com que pude estabelecer um diálogo por meio de suas aulas: Cury, Lucília, Eloísa, Vera, Rose, Luís Alberto, Ana Lúcia, Maria do Carmo, Lourdinha, Manoela.

- Aos demais professores da FAE, que, nas conversas de corredor, revelaram o seu apoio e carinho e com isso ajudaram a remar o barco: Amelinha, Antônia, Letícia, Fernando, Léo, Luciano, Cynthia, Daisy, Rose, Antônio Júlio, Marisa, Inezinha.
- Ao professor Cândido Guerra, do CEDEPLAR/FACE/UFMG, por ter aberto espaço na sua agenda atribulada para a realização de um estudo especial sobre a teoria da regulação.
- Aos funcionários do Programa de Pós-Graduação em Educação, em especial a Rose e a Gláucia pela dedicação e carinho com que nos atendem no dia-a-dia. Um agradecimento especial ao Élcio, do Departamento de Administração Escolar da FAE, pela sua disponibilidade e pela atenção com que sempre me recebeu.
- À Vera De Simone pela competência com que realizou a revisão final e pela sua disponibilidade de fazê-la em tempo recorde.
- À FAPEMIG pelo apoio institucional.

SUMÁRIO

RESUMO	8
RESUMÉ	9
INTRODUÇÃO	10
CAPÍTULO 1	
ESTADO E REGULAÇÃO SOCIAL EM PERSPECTIVA HISTÓRICA: O LIBERALISMO CLÁSSICO, O KEYNESIANISMO E O NEOLIBERALISMO.....	22
1.1 - As concepções de Sociedade Civil, Sociedade Política e Estado	25
1.2 - O contexto histórico-social da ação reguladora do Estado	45
1.2.1 - O liberalismo e o processo de construção da ação reguladora do Estado	45
1.2.2 - O keynesianismo e a consolidação da regulação estatal	51
1.2.3 - O neoliberalismo e a desconstrução da racionalidade reguladora do Estado ..	59
1.3 - Considerações finais	72
CAPITULO 2	
O CONTEXTO HISTÓRICO-SOCIAL DO PAPEL REGULADOR DO ESTADO BRASILEIRO	76
2.1 - A Revolução de 30 e a construção das políticas reguladoras do Estado	77
2.2 - A transição de 1945 e a regulação estatal	94
2.3 - O regime militar e a regulação estatal	113
2.4 - Considerações finais	133

CAPÍTULO 3

O ESTADO E A SEGURIDADE SOCIAL BRASILEIRA: CONSTRUÇÃO E DESMONTE DE UM PADRÃO DE PROTEÇÃO SOCIAL 138

3.1 - A construção da Seguridade Social na Constituição de 1988 141

3.2 - A Revisão Constitucional e o início do processo de desmonte da agenda social de 1988 159

3.3 - Considerações finais 173

CAPÍTULO 4

O ESTADO BRASILEIRO SOB O GOVERNO DO PRESIDENTE FERNANDO HENRIQUE CARDOSO E AS ALTERAÇÕES NO PADRÃO DE REGULAÇÃO SOCIAL: A REFORMA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL 178

4.1 - O governo FHC 179

4.2 - A reforma do sistema público de Previdência Social 194

4.2.1 - O discurso governamental 194

4.2.2 - O projeto de Emenda Constitucional do governo – PEC/33 200

4.2.3 - A tramitação da PEC/33 no Congresso Nacional e o impacto dessa proposta na sociedade 211

4.3. - Considerações finais 232

CONCLUSÃO 238

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 247

BIBLIOGRAFIA 257

FONTES DOCUMENTAIS 268

RESUMO

Esta tese busca compreender as mudanças que ocorreram nos padrões de regulação social do Estado brasileiro, durante o primeiro governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-98), através da análise da reforma do sistema público de Previdência Social. Ela também pretende apontar, embora de forma mais genérica, o papel educativo do Estado nesse processo, tendo em vista a criação de um conformismo social que forneça sentido e legitimidade às mudanças que se pretende concretizar. Em outras palavras, essa tese visa analisar as mudanças que ocorreram nos padrões de regulação social do Estado brasileiro, nos anos 90, conquanto um processo que também traz dentro de si uma relação pedagógica. Utilizou-se, para tanto, como foco histórico, das ações e estratégias empreendidas nessa direção pelo primeiro governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso e, como mediação empírica, a Reforma do Sistema Público de Previdência Social. Nesse sentido, a tese que procuramos demonstrar defende a idéia de que não existe um afastamento ou um desengajamento do Estado brasileiro em relação às políticas sociais no decorrer do primeiro governo FHC, mas uma mutação desse papel e uma atenuação gradual do tipo de regulação social estruturada a partir do trabalho assalariado formal. O Estado buscaria, então, remeter a responsabilização pública pela gestão estatal da força de trabalho para o setor privado, impelindo os trabalhadores a buscar meios mercantis para o acesso a serviços e benefícios sociais. O alvo da atenção estatal (em parceria com a rede privada e filantrópica) passaria a ser as camadas da população consideradas vulneráveis socialmente. Esse deslocamento da ação estatal em direção às políticas compensatórias e à mudança conceitual sobre a qual ele se apóia nos parece indicar uma tendência, assumida pelo governo de FHC, de institucionalização do trabalho informal e desregulamentado. Isso significa que o Estado, no governo de FHC, vem buscando desvencilhar-se de seu papel de provedor das políticas públicas, transferindo-o para o setor privado lucrativo, reorganizando a proteção social, de forma que atenda aos novos requisitos do processo de reestruturação do capitalismo contemporâneo.

RESUMÉ

Cette thèse cherche comprendre les changements qu'ont apparus aux modèles de réglementation sociale d'État brésilien, aux années 90, comme un processus qui apporte dans soi, un rapport pédagogique. On a utilisé, pourtant, comme foyer historique, des actions et stratégies employées dans cette direction par le premier gouverneur du Président Fernando Henrique Cardoso (1995-98) et, comme médiation empirique, de la réforme du Système Public de la Prévoyance Sociale. Elle prétend, pourtant, analyser, même que de façon exploitative, le caractère éducatif de ce processus, plus spécifiquement le rôle que l'État, particularisé par la première étape du gouvernement de FHC, qu'il exerce, en ayant l'objectif de la création d'un nouveau conformisme social correspondant à la nécessité de recomposition de l'hégémonie des classes dominantes. Dans cette direction, la thèse que nous cherchons démontrer, défend l'idée que n'existe pas un éloignement ou un désengagement d'État brésilien par rapport aux politiques publiques au s'écouler de la première année du gouvernement FHC, mais une mutation de ce rôle et une atténuation graduelle du type de réglementation sociale structurée à partir du travail salarié formel. L'État cherche, donc, remettre la responsabilité publique par la gestion de l'État de la force de travail vers le secteur privé, en impulsant les travailleurs à chercher des moyens mercantiles pour l'accès à des services et bénéfices sociaux. Le but de l'attention d'État (en société avec le réseau privé et philanthropique) va passer aux couches de la population considérées vulnérables socialement. Ce déplacement de l'action d'État en direction des politiques compensatoires et le changement conceptuel sur laquelle il s'appuie nous semble indiquer une tendance, assumée par le gouvernement de FHC, d'institutionnalisation du travail informel et pas réglementé. Ce là signifie que l'État, au gouvernement de FHC, vient en cherchant laisser de faire son rôle de pourvoyeur des politiques publiques, en le transférant pour le secteur privé lucratif, en réorganisant la protection sociale, de façon à répondre aux nouveaux réquisits du processus de restructuration du capitalisme contemporain.

INTRODUÇÃO

Esta tese busca compreender as mudanças que ocorreram nos padrões de regulação social do Estado brasileiro, durante o primeiro governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-98), através da análise da reforma do sistema público de Previdência Social. Ela também pretende apontar, embora de forma mais genérica, o papel educativo do Estado nesse processo, tendo em vista a criação de um conformismo social que forneça sentido e legitimidade às mudanças que se pretende concretizar. Em outras palavras, essa tese visa analisar as mudanças que ocorreram nos padrões de regulação social do Estado brasileiro, nos anos 90, conquanto um processo que também traz dentro de si uma relação pedagógica. Utilizou-se, para tanto, como foco histórico, das ações e estratégias empreendidas nessa direção pelo primeiro governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso e, como mediação empírica, a Reforma do Sistema Público de Previdência Social. Ela inclui, ainda, a análise, mesmo que de forma exploratória, do caráter educativo desse processo, mais especificamente o papel que o Estado, particularizado pela primeira etapa do governo FHC, nele desempenha, tendo em vista a criação de um conformismo social correspondente à necessidade de recomposição da hegemonia das classes dominantes.

A noção de regulação aqui adotada vai além da idéia de regulação econômica exercida pelo Estado sob o capitalismo, encontrando-se no campo de definição da idéia de reprodução. Nesse sentido, implica uma concepção mais abrangente que extrapola o âmbito econômico e compreende o social, o político e o cultural de acordo com a

concepção adotada pela Escola Francesa da Regulação¹. De acordo com LIPIETZ (1984:12), a “*regulação de uma relação social é a maneira pela qual essa relação se reproduz, apesar de seu caráter conflitual e contraditório*”. Nessa perspectiva, a concepção de regulação social, exercida pelo Estado e adotada nesta tese, refere-se à gestão das relações sociais. A questão pedagógica dessa gestão comporta duas dimensões cruciais: a primeira se refere aos aspectos educativos que toda atividade de gestão de relações sociais envolve e a segunda à ação do Estado de intervenção nos processos de reposição e de reprodução da força de trabalho, seja por meio de mudanças nos quadros normativos (legislação social, trabalhista, educacional, etc) ou da implementação de políticas sociais, dentre as quais se situam as de educação e as de proteção social.

A escolha da política previdenciária, ou melhor, da Reforma do Sistema de Previdência Social público brasileiro, como instrumento de análise, deveu-se a uma série de aspectos que serão em seguida relacionados. Em primeiro lugar, a política previdenciária se constituiu historicamente como matriz do processo de formação das políticas sociais no País, estando associada ao próprio processo de construção do Estado Nacional brasileiro. Em segundo lugar, essa política foi, também, a primeira a ser colocada em xeque a partir das mudanças que vêm ocorrendo no capitalismo contemporâneo e da implementação das idéias neoliberais. Em terceiro lugar, a análise dessa política envolve tanto o Estado como ator político, como os representantes do capital e do

¹ Esta Escola surgiu na França na década de 70, desenvolvendo-se principalmente em dois centros universitários franceses: o Centre d'Études Prospectives d'Économie Mathématique Appliquées à la Planification, em Paris e o Groupe de Recherche sur la Régulation en Économie Capitaliste da Universidade de Grenoble. Os autores regulacionistas têm buscado explicar a passagem de um período de estabilidade ocorrido nos países centrais, conhecido como fase áurea do capitalismo (do final da II Guerra ao princípio da década de 70), para o período de crise que se iniciou nos anos 70. As análises regulacionistas estão fundamentadas na tradição marxista e utilizam-se de referências keynesianas e de trabalhos de história econômica. Suas teses criticam tanto o estruturalismo (determinismo tecnológico) quanto o paradigma neoclássico (noção de equilíbrio). (DUARTE, 2000: 49-50).

trabalho como atores sociais, expressando as contradições e os antagonismos nas relações entre as classes e estas com o Estado. Em quarto lugar, a política previdenciária expressa a ação do Estado como gestor, revelando o modo pelo qual o Estado opera e, ainda, desvelando as relações que ele estabelece com a sociedade. Em quinto lugar, pelo fato de o projeto de Reforma da Previdência ter sido colocado pelo governo Fernando Henrique Cardoso como indispensável à estabilidade econômica do País, revelando as suas prioridades e o encaminhamento que pretendia dar à regulação social estatal. Em sexto lugar, porque o projeto de Reforma da Previdência transitou no Congresso Nacional durante todo o primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique, consubstanciando uma série de negociações com o Congresso Nacional, demarcando uma grande presença na mídia e forçando o governo a estabelecer um processo pedagógico de convencimento da sociedade sobre a necessidade de Reforma do Sistema Previdenciário. E, finalmente, o interesse em enfocar a reforma da previdência partiu da nossa experiência pessoal como assistente social do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, em que foi possível acompanhar de perto as dimensões pedagógicas do processo Constituinte, da conquista dos direitos sociais previdenciários na Constituição de 1988 e da movimentação de reforma do sistema que resultou na retração dessa política.

Ao se escolher o processo de Reforma da Previdência Social pública como instrumento de análise foi necessário estabelecer um recorte: retirou-se do estudo a parte da reforma que se refere à previdência do setor público. A inclusão desse objeto exigiria, obrigatoriamente, abordar a reforma administrativa, que também se processou no primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso, ampliando em muito o leque das questões a serem consideradas. O foco de análise se direcionou, então, para o

processo de reforma que recai sobre o *Regime Geral da Previdência Social*, ou seja, a previdência relativa aos trabalhadores da iniciativa privada.

Partiu-se do pressuposto básico de que a Reforma da Previdência Social pública brasileira, realizada no decorrer do primeiro governo FHC, caminhou no sentido regressivo ao estabelecer a supressão de direitos sociais conquistados e consagrados na Constituição de 1988, adequando o sistema previdenciário ao objetivo do Estado de contenção dos gastos públicos e de ajuste fiscal. Outro pressuposto que orienta esta tese considera que, historicamente, a expansão da política previdenciária no Brasil esteve sempre acompanhada da necessidade política dos governos de ganhar legitimidade com os setores da sociedade, incorporando, para isso, reivindicações sociais. Entende-se, também, que essa política foi utilizada pelo Estado como um poderoso elemento de coesão social².

Considera-se, assim, para efeitos de estruturação desta investigação, a hipótese de que a Reforma do Sistema de Previdência Social indica que o Estado brasileiro, sob o governo de FHC, ao propor a supressão de direitos sociais antes assegurados constitucionalmente, mobiliza-se para alterar o padrão de regulação social, que vinha adotando, e com isso transforma, também, a relação pedagógica tendo em vista a manutenção da coesão social.

A tese que procuramos demonstrar defende a idéia de que não existe um afastamento ou um desengajamento do Estado brasileiro em relação às políticas sociais no decorrer do primeiro governo FHC, mas uma mutação desse papel e uma atenuação gradual do tipo

² A concepção de coesão social adotada aqui é retirada do pensamento gramsciano e significa a intervenção pedagógica do poder estatal na relação contraditória entre as classes sociais, de tal modo que se chegue à adesão e ao consentimento das classes subalternas à direção intelectual e moral exercida pelas classes hegemônicas.

de regulação social estruturada a partir do trabalho assalariado formalizado. O Estado buscaria, então, remeter a responsabilização pública pela gestão estatal da força de trabalho para o setor privado, impelindo os trabalhadores a buscar meios mercantis para o acesso a serviços e benefícios sociais. O alvo da atenção estatal (em parceria com a rede privada e filantrópica) passaria a ser as camadas da população consideradas vulneráveis³ socialmente. Esse deslocamento da ação estatal em direção às políticas compensatórias⁴ e à mudança conceitual sobre a qual ele se apóia nos parece indicar uma tendência, assumida pelo governo de FHC, de institucionalização do trabalho informal e desregulamentado. Isso significa que o Estado, no governo de FHC, vem buscando desvencilhar-se de seu papel de provedor de bens e serviços sociais, transferindo-o para o setor privado lucrativo, reorganizando a proteção social, de forma que atenda aos novos requisitos do processo de reestruturação do capitalismo contemporâneo.

Essa mudança na atuação do Estado em relação às políticas sociais necessita adquirir legitimação, pois altera a forma com que o Estado buscava pedagogicamente o consentimento social e político das classes subalternas. O Estado procura, então, mudar suas estratégias educativas em favor de uma reforma cultural e moral capaz de disseminar um outro modo social de pensar, consentâneo com o seu novo projeto de sociedade. Nesta tese, pretende-se, assim, identificar e explorar analiticamente as

³ Segundo CASTEL (1998: 22-28), a vulnerabilidade social é uma condição instável e de risco que atinge os trabalhadores e suas famílias, pois conjuga a precariedade do trabalho com a fragilidade das redes de sociabilidade e dos sistemas de proteção social. Para esse autor, a vulnerabilidade é criada a partir da impossibilidade de se conseguir um lugar estável nas formas dominantes da organização do trabalho e nos modos reconhecidos de pertencimento comunitário. O mecanismo produtor dessa vulnerabilidade é a não inclusão no mercado de força de trabalho.

⁴ A concepção de política compensatória ressalta uma atuação basicamente emergencial do Estado em relação às questões sociais, cujo enfrentamento está caracterizado pelo focalismo das ações e pelo seu caráter intermitente. As políticas sociais compensatórias são seletivas, definindo como seus beneficiários apenas aqueles que se encontram em situação de pobreza (DUARTE, 2000: 253-254).

transformações nesse agir pedagógico do Estado brasileiro tendo em vista conquistar, por meio da persuasão e do convencimento, o consentimento social com relação às mudanças acima relatadas, as quais representam um novo modelo de regulação social. As transformações nesse agir pedagógico se apoiarão, sob o governo de FHC, no uso dos mecanismos legais da democracia representativa e, portanto, do Congresso Nacional, de iniciativas legislativas do Poder Executivo (Medidas Provisórias) e, especialmente, dos diversos meios oficiais de propaganda e *marketing*. Dessa forma, o Estado busca conquistar o consenso e formar uma base social de apoio ao seu projeto. Não é propósito desta tese verificar empiricamente se o governo de Fernando Henrique Cardoso conseguiu ou está conseguindo realizar a coesão da sociedade em torno desse projeto. Outras investigações poderão avançar nessa direção.

Para realizar esta análise, será utilizado o conceito gramsciano de Estado⁵, que considera que este pode até assegurar a ordem pela força (sociedade política), mas não pode fazê-lo indefinidamente, devendo para isso também recorrer aos aparelhos da sociedade civil, quando se trata de obter o consenso social com relação ao seu projeto político. O Estado é visto, então, como um conjunto de atividades teóricas e práticas mediante as quais a classe dirigente justifica e mantém não somente a sua dominação mas também luta para obter o consenso ativo dos governados (GRAMSCI, 1980:141-152). Nessa perspectiva, será necessário que o Estado eduque a sociedade, entendendo a educação como um processo de concretização de uma determinada concepção de mundo, de vida e de sociedade. Ele deverá fazer a filtragem dos elementos dessas concepções para as classes subalternas mediante a implementação das suas políticas estatais, constituindo aí o campo privilegiado do seu agir pedagógico. Nesse sentido,

⁵ A concepção gramsciana de Estado será trabalhada no cap. 1 desta tese.

pode-se dizer que o Estado age pedagogicamente, na medida em que ele realiza um conjunto de iniciativas e atividades visando criar um terreno favorável à difusão de determinadas maneiras de pensar, de formular e de resolver as questões que envolvem a reprodução das relações de dominação e de poder e, portanto, a direção intelectual e moral de um grupo sobre o outro.

Quanto à metodologia utilizada, optou-se por construir, num primeiro capítulo, as referências conceituais que guiam esta investigação, discutindo o surgimento e o desenvolvimento do Estado Moderno, sob os fundamentos clássicos da teoria liberal, a formação do Estado Keynesiano, com a sua proposta de regulação estatal, e o Estado Neoliberal, que vem combatendo esse processo de regulação. Optou-se por resgatar as principais concepções de Estado Moderno sob os fundamentos clássicos da teoria liberal, descortinando as dimensões políticas e econômicas dessa teoria e buscando fazer as mediações possíveis para o entendimento do Estado Keynesiano e, principalmente, do Estado Neoliberal. Procurou-se também apresentar, por meio de uma contextualização histórica, o processo de formação dos Estados Nacionais e do mercado capitalista, panorama essencial para se mostrar com clareza o surgimento das questões sociais que vão ter suas respostas na implementação das políticas sociais modernas. Buscou-se salientar como o papel do Estado de provedor de bens e serviços sociais serviu para assegurar o consentimento das classes subalternas e garantir a sustentação da hegemonia política das classes dominantes, utilizando-se para esta análise do pensamento gramsciano.

No segundo e terceiro capítulos, buscou-se delinear a construção dos modelos de proteção social no Brasil por intermédio da reconstrução histórica do desenvolvimento do capitalismo, de modo a definir o cenário em que se processou a montagem da

estrutura pública de proteção social ao trabalho, mais especificamente da Previdência Social. Essa reconstrução histórica buscou também apresentar, no bojo da relação Estado e Sociedade, o papel educativo exercido pelo Estado na busca do consentimento das classes subalternas, ou seja, os mecanismos utilizados pelo Estado para a manter e reproduzir a acumulação capitalista e a hegemonia política das classes dominantes.

O cap. 2 volta-se para o modelo de proteção social construído a partir de 1930, baseado na cidadania regulada, e o cap. 3, apresenta o modelo de proteção social construído a partir da Constituição de 1988, pautado na universalização, na ampliação dos direitos sociais e na ampliação do acesso da população a serviços públicos não-mercantis. Esses dois modelos foram considerados ultrapassados pelo governo de Fernando Henrique Cardoso e foram submetidos a um processo de reforma, daí a necessidade de destacá-los em capítulos separados.

O segundo capítulo, então, desenvolveu o contexto histórico-social do papel regulador do Estado brasileiro, enfatizando, a partir dos anos 30, a constituição do Estado Nacional e do mercado no Brasil, acompanhado da montagem da estrutura pública de proteção social, em especial a da Previdência Social. Realizou-se uma ampla revisão bibliográfica, buscando enfocar a ação pedagógica do Estado brasileiro como organizador geral da sociedade e o desenvolvimento de um modelo de proteção social ao trabalho. Pretendeu-se resgatar de estudos que foram realizados sobre temas afins, mas com recortes históricos específicos e com outras intenções analíticas, elementos que influenciaram na organização do Estado, como as forças sociais que predominavam na sociedade, bem como as condições econômicas, sociais, políticas e culturais da formação do capitalismo no Brasil. Utilizamos a análise da organização e do desenvolvimento do Estado brasileiro como uma forma de conhecer a sociedade e as

suas relações com o Estado. Ressaltamos nessa análise o surgimento e o desenvolvimento de um modelo de proteção social, buscando localizá-lo não só através da luta que envolve os atores políticos e sociais na sua construção como também na ordem legal, ou seja, mediante as garantias inscritas nas constituições brasileiras.

No terceiro capítulo, enfocou-se a construção da Seguridade Social brasileira na Constituição de 1988, ressaltando, também, a conjuntura econômica, política e social em que foi elaborada. O modelo de Seguridade Social, inscrito na Carta de 1988, apesar de restrito às políticas de Previdência, Saúde e Assistência Social, foi considerado um avanço para o modelo de proteção social vigente no País. No entanto, logo após a promulgação dessa Constituição, esse modelo começou a ser combatido e passou a ser alvo de propostas de reformas neoliberais. O discurso governamental pregava a necessidade de adequar o modelo de Seguridade às reformas econômicas em curso no País. Esse capítulo foi desenvolvido considerando que a compreensão do ordenamento constitucional, gestado em 1988 para a Seguridade Social, é fundamental para entender o encaminhamento dado ao processo de reforma do capítulo da Ordem Social pelo governo Fernando Henrique Cardoso.

O quarto capítulo está voltado para analisar, via reforma da Previdência Social pública, as mudanças operadas nos padrões de regulação social do Estado brasileiro e as estratégias pedagógicas utilizadas pelo primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso para criar um conformismo social correspondente às necessidades de recomposição da hegemonia das classes dominantes. A construção desse capítulo se iniciou buscando identificar, por intermédio do discurso do próprio Fernando Henrique Cardoso, o modelo de desenvolvimento proposto e implementado na sua gestão, ressaltando o seu projeto político, o sistema de alianças, a busca de construção de

concepções unificadas, a formação de um bloco histórico, a estratégia político-cultural e a busca do consentimento da sociedade. Em segundo lugar, procedeu-se à análise da Reforma do Sistema Público de Previdência Social. Nessa análise, identificou-se o discurso governamental que justifica a reforma, o projeto de reforma do governo em comparação com o texto da Constituição de 1988, a tramitação da Reforma da Previdência no Congresso Nacional e o impacto da proposta de reforma do governo na sociedade.

A análise realizada se apoiou em documentos, única fonte de dados empíricos. Foram utilizados documentos oficiais, como: o discurso de despedida do senador Fernando Henrique Cardoso do Senado Federal, em dezembro de 1994; seu discurso de posse na Presidência da República, em janeiro de 1995; mensagens que enviou, como Presidente, ao Congresso Nacional, na abertura dos anos legislativos de 1995, 1996, 1997 e 1998; pronunciamentos diversos que emitiu entre 1995 e 1998⁶. Ainda como documentos oficiais utilizou-se, principalmente, a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) que modifica o sistema de Previdência Social, estabelece normas de transição e dá outras providências, encaminhada pelo Executivo ao Congresso Nacional através da Mensagem n. 306 de 17/03/1995; a Exposição de Motivos n. 12 MPAS (conjunta) de 10/3/1995, que acompanhou essa PEC; o Livro Branco da Previdência Social - MPAS; resultados da votação em primeiro e segundo turnos da PEC 33/95, destaques e emendas aglutinativas – Câmara dos Deputados - 1996; Relatório Euler Ribeiro - Câmara dos Deputados, 1996; Relatório Michel Temer - Câmara dos Deputados – 1996; Relatório Beni Veras – Senado Federal - 1997; quadro comparativo da Constituição Federal e da PEC 33/95, elaborado pelo Senado Federal; panfletos para distribuição ao público de

⁶ Todos os documentos relativos aos discursos e pronunciamentos do Presidente Fernando Henrique Cardoso encontram-se disponíveis na página do Palácio do Planalto na internet: www.planalto.gov.br

autoria do MPAS sobre a Reforma da Previdência: “*Tira-dúvidas sobre a Reforma da Previdência*”, “*Tudo que você precisa saber sobre a Reforma da Previdência*”, “*Os efeitos da Inflação sobre os benefícios*” e “*O falso e o verdadeiro na Reforma*”. No que se refere aos documentos dos atores sociais envolvidos na reforma, dos empresários foram privilegiados os documentos produzidos pela Federação das Indústrias do Estado de São Paulo – FIESP, *Uma proposta de reforma tributária e de Seguridade Social*, e pela Confederação Nacional da Indústria – CNI, *Custo Brasil: agenda no Congresso Nacional*. E, quanto aos representantes dos trabalhadores privilegiou-se os documentos produzidos pela Central Única dos Trabalhadores – “*13 pontos em defesa da Seguridade Social*” e “*CUT – Uma nova Previdência Social no Brasil*”. Privilegiaram-se essas entidades representativas tanto dos empresários como dos trabalhadores pela participação atuante no processo de reforma e pela presença marcante na mídia. Foram utilizadas também, como fonte de dados, matérias publicadas em jornais e revistas, no período de 1995 a 1998, relativas à Reforma da Previdência Social pública, bem como artigos assinados pelos representantes do governo, dos empresários e dos trabalhadores, publicados pela grande imprensa. Privilegiaram-se, para pesquisa, o jornal Folha de S. Paulo e as revistas semanais Isto É e Veja. Em menor escala, foram utilizados, também, artigos do Jornal do Brasil, da Gazeta Mercantil e de O Globo. Utilizaram-se, ainda, jornais publicados pela imprensa sindical e associações de funcionários públicos que se referiam à reforma.

A contemporaneidade do tema proposto para investigação, ou seja, a falta de recuo histórico, constitui-se matéria de grande dificuldade para o processo de análise, indicando mais a possibilidade de fazer um estudo exploratório do tema. Mesmo assim pretende-se, com esta investigação, contribuir para auxiliar a reflexão acerca das

redefinições dos parâmetros de regulação social do Estado brasileiro, por meio da análise da Reforma da Política Previdenciária, como também deixar indicado o papel educativo do Estado na busca de um conformismo social presente nesse processo. Este estudo se põe como uma referência para outras iniciativas tomadas pelo governo Fernando Henrique Cardoso no âmbito dos direitos sociais e da economia. Entre essas iniciativas está também a educação escolar, cuja análise pode ser fundamentada em conceitos que serão aqui utilizados para a política social. A novidade, que se pode ainda reivindicar, está relacionada com a forma de organizar o tema, dispondo seus múltiplos e variados elementos de modo a constituírem um painel panorâmico que nos permita ter mais clareza quanto à mudança do papel do Estado brasileiro perante as exigências do capitalismo contemporâneo e do modelo neoliberal, e os caminhos traçados pelo Estado na busca da coesão social.

CAPÍTULO 1

ESTADO E REGULAÇÃO SOCIAL EM PERSPECTIVA HISTÓRICA: O LIBERALISMO CLÁSSICO, O KEYNESIANISMO E O NEOLIBERALISMO

O presente capítulo pretende trabalhar as concepções de Estado Moderno e sua construção histórica e busca ressaltar que o sistema capitalista necessita de um Estado que o regule e coordene, criando as condições gerais para o processo de manutenção e reprodução. Esse processo do sistema capitalista exige mecanismos reguladores que se projetam para além da esfera econômica, estendendo-se também para as questões políticas, sociais, culturais e educacionais. Uma das formas de manutenção e reprodução do sistema se constitui pela busca do consentimento das classes subalternas à organização capitalista da sociedade. Nesse sentido, as classes dominantes são forçadas a fazer concessões às classes dominadas para manter as relações de dominação, obrigando o Estado a assumir um papel de provedor de benefícios sociais, o que atenua as contradições do sistema e ajuda a manter a sua legitimação. Ainda na busca do consentimento, o Estado, por meio de um processo educativo, tende a difundir a concepção de mundo das classes dominantes, levando à redefinição de idéias, valores e crenças justificadoras da ordem capitalista, mas apresentadas à sociedade como universais e acima das classes. Nessa perspectiva, o Estado capitalista define sua dominação para uma hegemonia social, utilizando-se de pactos políticos estabelecidos com os atores sociais.

Este capítulo cumpre um duplo objetivo: o primeiro é o de rever a evolução do conceito de Estado Moderno, a fim de construir, a partir do pensamento moderno, a discussão da natureza do Estado e da sua relação com a sociedade. O segundo é o de analisar o processo histórico que levou à constituição do papel do Estado como provedor dos bens e serviços sociais. Buscar-se-á compreender como a realização desse papel serviu para assegurar o consentimento das classes subalternas e garantir a sustentação da hegemonia política das classes dominantes. Nesse sentido, o capítulo buscará enfatizar os mecanismos reguladores e educativos utilizados pelo Estado para criar e manter as condições de acumulação capitalista, ressaltando as relações Estado x Sociedade, ou seja, destacando as mediações sociopolíticas realizadas entre o Estado e os atores sociais presentes na sociedade.

Para cumprir os objetivos acima citados, este capítulo será dividido em duas partes que se complementam; a primeira se dedicará à construção do conceito de Estado Moderno e sua relação com a sociedade civil. As concepções de Estado e sociedade serão apresentadas por intermédio dos modelos jusnaturalista e hegel-marxiano, construídos por BOBBIO e BOVERO (1987). O modelo jusnaturalista se estende de Hobbes a Kant, pensadores que buscavam desenvolver uma teoria racional do Estado baseada na dicotomia entre Estado de natureza e Estado civil, na noção de contrato social e na legitimidade do poder político do Estado. O modelo hegel-marxiano, por sua vez, buscou interpretar a realidade das formações sociais modernas com base na contraposição fundamental entre uma esfera social contraditória e uma esfera política, ali compreendidas as classes sociais. Para complementar esses dois modelos e buscando introduzir uma concepção mais ampliada de Estado, desenvolveu-se também, nesta primeira parte, o conceito gramsciano de Estado.

Gramsci, ao refletir o que se passava na estrutura social, entendeu que no interior do Estado abriu-se um espaço específico para os interesses organizados da sociedade civil e da luta pela hegemonia, ou seja, o Estado se ampliara passando a ceder espaços aos movimentos e às ações da sociedade. Dessa forma, o Estado não podia ser mais entendido somente como expressão da sociedade política (coerção), havendo necessidade da busca de um consenso que assegurasse a dominação. Na busca do consenso, a classe dominante atende alguns dos interesses das classes dirigidas, mantendo as contradições de base e buscando difundir o seu projeto, ou melhor, a sua concepção de mundo, como se fosse o da sociedade em geral. Para que os interesses gerais da sociedade se confundam com o da classe dirigente, é necessário que o Estado exerça uma função educativa, difundindo as idéias e os valores da classe dominante, mas também mediando as contradições entre o capital e o trabalho, assumindo o papel de provedor dos bens e serviços sociais, e acolhendo algumas demandas das classes subalternas. Considerando o objeto de estudo, buscou-se ainda nesta primeira parte do capítulo, destacar essa idéia de função educativa do Estado, com base no pensamento gramsciano, com o objetivo de entender o processo pedagógico embutido na construção da hegemonia das classes dominantes, tendo por base a função provedora dos bens e serviços sociais.

A segunda parte do capítulo se dedicará à reconstrução histórica das formas de intervenção estatal na sociedade e as inter-relações que se estabelecem entre o Estado e os atores sociais presentes no processo histórico social. Nesse sentido, o contexto histórico da regulação estatal e a participação da sociedade civil serão desenvolvidos mediante a análise da expansão do Estado Moderno, sob os fundamentos da teoria liberal, do keynesianismo e do neoliberalismo. A inclusão do neoliberalismo permitirá

analisar a desconstrução da racionalidade reguladora e dos pactos sociopolíticos estabelecidos no processo histórico de desenvolvimento da sociedade capitalista. Dessa forma, estará se levantando elementos teóricos para a análise das implicações sociais e políticas para o processo de consentimento necessário à manutenção e reprodução do capitalismo, a partir das mudanças ocorridas no papel do Estado, com a reestruturação capitalista vivenciada a partir das três últimas décadas do século XX.

1.1 - As concepções de Sociedade Civil, Sociedade Política e Estado

As noções de *Sociedade Civil*, *Sociedade Política e Estado* datam da *Renascença* e do *Iluminismo* e o seu desenvolvimento acompanhou o processo de formação do *Estado Moderno*. Esse processo, que se iniciou com o desenvolvimento das cidades, e com o surgimento da burguesia comerciante ou mercantil e do trabalho assalariado livre, foi firmando uma nova concepção de homem que teve como etapas essenciais a *Renascença*, a *Reforma Protestante* e o *Racionalismo*⁷. Todos esses movimentos quebraram a ordem que sustentava o mundo medieval abrindo espaço para uma nova ordem mais maleável com as práticas e necessidades da nascente burguesia. Essa realidade vai marcar o homem burguês que reclamava a igualdade com a aristocracia, a liberdade política e principalmente a liberdade econômica do empreendimento e do lucro.

O surgimento do Estado Moderno apresentou pelo menos duas características marcantes que o diferenciava dos Estados do passado, como o dos gregos e a dos romanos. A primeira

⁷ O Renascimento rompeu com a filosofia escolástica e abriu caminho para o avanço da ciência e das artes; a Reforma Protestante, sobretudo o calvinismo, emancipou a consciência do indivíduo, derrubando a necessidade de mediação de uma hierarquia eclesiástica entre o homem e Deus; e o Racionalismo possibilitou a confiança nos métodos empíricos analíticos da ciência, ajudando a derrubar os dogmas e as crenças próprias do período.

era a soberania do Estado, tornando-o independente de qualquer outra autoridade divina. A segunda constituía-se no processo de distinção que se foi operando entre sociedade civil, sociedade política e Estado, e que passou a evidenciar-se no século XVII, principalmente na Inglaterra.

O Estado Moderno buscou na doutrina dos direitos do homem, elaborada pela escola do direito natural, uma fundamentação terrena para a nova ordem que surgia. Os seguidores dessa Escola, chamados de jusnaturalistas, tinham como fundamento que o Estado surgiu a partir da vontade humana para assegurar os seus direitos naturais fundamentais, como a vida, a liberdade, a segurança e a felicidade. Esse Estado tinha um limite externo, demarcado pelos direitos naturais, que assegurava que a ação do poder público não seria exercida contra a liberdade dos indivíduos. O exercício do poder político somente seria legítimo se fundado sobre o consenso daqueles sobre os quais era exercido, dando origem à teoria dos contratos. A teoria dos direitos do homem e a teoria dos contratos estavam unidas pela concepção individualista da sociedade, em que primeiro existia o indivíduo singular e depois a sociedade. O contratualismo revolucionou o pensamento político então dominado pelo organicismo⁸, no qual o Estado era independente dos indivíduos e anterior a eles. Foi do pensamento jusnaturalista e contratualista que partiram Hobbes (1588-1679) e posteriormente Locke

⁸ Segundo ABBAGNANO (1998:364), a concepção organicista do Estado “*funda-se na analogia entre o Estado e um organismo vivo. O Estado é um homem em grandes dimensões; suas partes ou membros não podem ser separados da totalidade. A totalidade precede portanto as partes (os indivíduos ou grupos de indivíduos) de que resulta; a unidade, a dignidade e o caráter que possui não podem derivar de nenhuma de suas partes nem do seu conjunto. Essa concepção de Estado foi elaborada pelos gregos. (...) Aristóteles, por sua vez, afirmava: o Estado existe por natureza e é anterior ao indivíduo, porque, se o indivíduo de per si não é auto-suficiente, estará, em relação ao todo, na mesma relação em que estão as outras partes. Por isso, quem não pode fazer parte de uma comunidade ou quem não tem necessidade de nada porquanto se basta a si mesmo não é membro de um Estado, mas fera ou Deus*”.

(1632-1704) para formularem suas teorias sobre a constituição do Estado Moderno (BOBBIO, 1993:11-16).

Para Hobbes, o Estado era um produto da vontade humana e se contrapunha ao estado de natureza. No estado de natureza, a igualdade entre os homens e o direito sobre tudo se unia à escassez de recursos, destinando-se por si só a gerar um estado de concorrência que ameaçava converter-se continuamente em luta violenta. Segundo ele, o estado de natureza era o estado de guerra de todos contra todos. “(...) *Enquanto perdurar este direito de cada homem a todas as coisas, não poderá haver para nenhum homem (por mais forte e sábio que seja) a segurança de viver todo o tempo que geralmente a natureza permite aos homens viver.*” (HOBBS, 1979:78). Para sair do estado de natureza e constituir a sociedade civil, a razão vem em socorro do homem que o leva a buscar a paz. Segundo Hobbes, para que os homens vivessem em paz, não bastava apenas a razão; era necessário que os homens concordassem em suprimir o Estado de Guerra e em instituir um Estado que tornasse possível uma vida segundo a razão. Tratava-se, para Hobbes, o estabelecimento de um acordo, um ato de vontade. O acordo que fundou o Estado tinha por meta constituir um poder comum, fazendo com que todos renunciassem ao seu próprio poder e o transferisse para uma única pessoa ou uma assembléia, que passaria a impedir que o indivíduo exercesse o seu próprio poder em detrimento dos outros. Os indivíduos, com base nesse acordo, estavam obrigados a obedecer a tudo o que o detentor do poder comum determinasse. Esse acordo criava um Estado de poder absoluto; nele, quem exercia o poder absoluto era chamado de soberano e os súditos eram os indivíduos que se submetiam a esse poder. Hobbes valia-se do contrato social como um instrumento do absolutismo. No entanto, como a construção do Estado era vista como resultado da vontade dos indivíduos, os súditos se consideravam

os verdadeiros autores da construção do poder, por isso eles podiam transferir os seus poderes, de forma absoluta, ao soberano. Este não precisava dar satisfações de sua gestão, tampouco estava submetido a qualquer lei e, ainda, era a própria fonte legisladora. Ao soberano absoluto deveria pertencer também o poder de decisão em matéria religiosa, evitando assim que houvesse divergências que pudessem ameaçar a paz civil.

Da premissa de que o estado da natureza era um estado de guerra, Hobbes conclui que este devia ser abandonado em troca da instituição da sociedade civil, isto é, do Estado Civil, criando o poder político e as leis. Para Hobbes, só a vida era um direito natural, ou seja, um direito que o indivíduo tinha independentemente da vontade do soberano. A propriedade era vista por ele não como um direito natural, mas como um direito positivo, nascido exclusivamente depois da instituição do Estado e mediante a sua proteção (BOBBIO, 1991: 32-63; 1997:177-186).

Para Locke, o estado de natureza não se configurava no estado de guerra hobbesiano, ao contrário, os homens eram iguais, independentes, governados pela razão e pelo direito natural e tinham por destino preservar a paz e a humanidade. No entanto, o estado de natureza podia se transformar num estado de guerra, se uma lei natural fosse violada. Locke considerava que, se um indivíduo abusava de sua liberdade, a qual consistia em fazer tudo o que era permitido pelas leis naturais, não haveria um juiz imparcial que julgasse o seu delito, ou qualquer controvérsia que pudesse nascer entre os indivíduos que participam de uma sociedade. Segundo Locke, o estado de natureza tornava-se inaceitável pela falta de uma instituição capaz de proporcionar a reparação dos danos e a punição dos culpados. Nesse sentido, tornava-se necessária a formação da sociedade civil, que se operava quando os indivíduos singulares davam seu consentimento

unânime para estabelecer um corpo político único, dotado de legislação e do poder de julgar, cujo objetivo era tornar possível a convivência natural entre os homens. A formação do corpo político único se dava mediante o estabelecimento de um pacto. Locke defendia a necessidade do consentimento dos governados para a constituição do governo civil e considerava que um governo despótico não era um governo civil e sim pior do que o estado de natureza.

No estado natural de Locke, diferentemente de Hobbes, entre os direitos naturais encontrava-se o direito à propriedade, sendo o trabalho o fundamento originário desse direito. O homem, ao incorporar o seu trabalho à matéria bruta que se encontrava em estado natural, tornava-a sua propriedade, estabelecendo sobre ela um direito próprio do qual estavam excluídos todos os outros homens. O desenvolvimento urbano e comercial que proporcionou a afluência e o câmbio de moedas e o surgimento do trabalho *livre* levou Locke a considerar que se tornara legítimo comprar a força de trabalho de outros, sobre cujos frutos ter-se-ia também o direito de propriedade. Locke defendia que a constituição da sociedade civil, que criava o poder político, deveria garantir o exercício e a segurança da propriedade privada. O contrato social para Locke, ao contrário de Hobbes, era um pacto de consentimento, em que os homens concordavam livremente em formar a sociedade civil para preservar e consolidar os direitos que possuíam no estado de natureza, principalmente o direito de propriedade. Esses direitos ficavam melhor protegidos sob o amparo da lei, do árbitro e da força comum de um corpo político unitário (LOCKE, 1978:33-132; BOBBIO, 1997:170-206; MARTINS & MONTEIRO, 1978:VI-XXIV; MELLO, 1991:79-110).

O estado de natureza para Jean-Jaques Rousseau (1712-1778) era um estado de felicidade original, de virtude e de liberdade, que foi destruído pela civilização.

Rousseau considerava que era o processo civilizatório, ao perturbar as relações humanas e violentar a humanidade, que correspondia ao estado de guerra hobbesiano. Rousseau defendia que o homem não podia renunciar à liberdade e à igualdade da sua condição natural, por isso ele deveria se constituir em sociedade. Para ele, era o indivíduo que fundava a sociedade por meio de um contrato. O contrato social para Rousseau não era entre indivíduos, como pensava Hobbes, nem entre os indivíduos e o soberano. O contrato sendo social unia cada um a todos, sendo este pacto a única base legítima para uma comunidade que desejava viver de acordo com os pressupostos da liberdade humana. Esse contrato deveria constituir a sociedade, ou seja, um corpo moral e coletivo, chamado por seus membros de Estado. Na formação do Estado, o povo nunca deveria perder a sua soberania, portanto o povo nunca deveria criar um Estado separado de si mesmo. O governante não era o soberano, mas o representante da soberania popular. Segundo Rousseau, só a vontade geral podia dirigir as forças do Estado, de acordo com o bem comum que foi a finalidade de sua instituição. Mediante o pacto social dava-se existência e vida ao corpo político, com a formação do Estado, tratando-se de dar-lhe movimento e vontade por meio da legislação.

A concepção rousseauniana do direito político era essencialmente democrática, na medida em que fazia depender toda autoridade e toda soberania de sua vinculação com o povo em sua totalidade. A lei era vista como um ato da vontade geral e expressão da soberania, tornando-se de vital importância para o destino do Estado. Rousseau defendia que o povo, num clima de igualdade⁹, ao participar do processo de elaboração das leis, podia-se submeter a elas sem perder a sua autonomia. Dessa forma, o povo soberano estava se submetendo à deliberação de si mesmo e de cada cidadão, havendo uma

⁹ Para Rousseau, é fundamental a afirmação da igualdade: o homem só pode ser livre se for igual, se surgir uma desigualdade entre os homens, acaba-se a liberdade (GRUPPI, 1980:18).

conjugação perfeita entre liberdade e obediência. Para Rousseau, a unidade e a permanência do Estado dependiam da integridade moral e da lealdade indivisível de cada cidadão.

Rousseau transferia a ênfase dos objetivos sociais da defesa da propriedade, encontrada em Locke, para a da liberdade individual devidamente socializada, introduzindo a exigência da igualdade. Para Rousseau, a desigualdade decorria das formas anti-sociais de propriedade privada, constituindo-se numa violação do contrato social. Para ele, todos os direitos, inclusive o de propriedade, só se justificam dentro da comunidade e não contra ela. Os princípios de liberdade e igualdade política de Rousseau constituíram as coordenadas dos setores mais radicais da Revolução Francesa, ocorrida em 1789 (ROUSSEAU, 1978:21-145; CHAUÍ, 1978:VI-XXIV; GRUPPI, 1996:17-20; NASCIMENTO, 1991:187-242).

Emmanuel Kant (1724-1804) considerava que o homem deveria sair do estado de natureza, no qual cada um segue os seus próprios desejos, e submeter-se a uma constrição externa publicamente legal, ou seja, ingressar no estado civil. Kant tinha a mesma visão de Rousseau no entendimento de que as leis do soberano eram as leis que o povo dava a si mesmo; afirmava ainda que a soberania pertencia ao povo. No entanto, enquanto para Rousseau o Estado era visto como o surgimento do eu comum soberano (o sujeito coletivo) e a liberdade pressupunha a igualdade, para Kant o Estado era um instrumento da liberdade de sujeitos individuais e a liberdade era vista como a ação dos homens segundo as leis. Na visão de Kant, o Estado tinha como função promover o bem público, entendido como a manutenção da juridicidade das relações interpessoais. Estabelecida a sociedade civil, segundo o direito, nem todos os seus membros se qualificavam para o exercício do poder político, sendo excluídos, por exemplo do voto,

aqueles que viviam sob a proteção ou as ordens de outros, como as mulheres, os menores e os empregados, chamados por Kant de *cidadãos passivos*. Dessa forma, os direitos políticos eram restritos somente aos proprietários, denominados por esse autor de *cidadãos ativos*.

O modelo jusnaturalista, aqui representado pelo pensamento de Hobbes a Kant, tinha em sua essência a oposição entre estado natural x estado civil. Para esses pensadores, a sociedade civil contrapunha-se à sociedade natural e era sinônima de sociedade política, em correspondência a idéia de *civitas* e de *pólis*; era, portanto, o Estado propriamente dito. Tratava-se da constituição do poder político, mediante um pacto, no qual os contratantes transferiam para o soberano ou para uma assembléia o direito natural e, com isso, autorizavam-no a transformá-lo no direito civil, ou direito positivo, garantindo a vida, a liberdade e a propriedade privada dos governados. A teoria do direito natural e a do contrato evidenciava a idéia de sociedade em contraposição à de comunidade; a primeira pressupunha a existência de indivíduos independentes e isolados, dotados de direitos naturais e individuais, que decidiam, por um ato voluntário, tornarem-se sócios ou associados para obterem vantagem recíproca, e por interesses recíprocos. Já a idéia de comunidade pressupunha um grupo humano uno, homogêneo, compartilhando os mesmos bens, crenças, idéias, costumes e possuindo um destino comum. “A comunidade é a idéia de uma coletividade natural ou divina, a sociedade, a de uma coletividade voluntária, histórica e humana.” (CHAUI, 1998:400).

Da mesma forma que se pode falar de um modelo jusnaturalista baseado na dicotomia estado de natureza/estado civil, BOVERO (1987:103-164) acredita ser possível indicar um outro modelo teórico que ele denominou de hegel-marxiano, cujo núcleo está na dicotomia sociedade civil/sociedade política. Para esse autor, Hegel (1770-1831)

insistiu em distinguir e contrapor a esfera da sociedade civil à do Estado, e Marx (1818-1883) retomou e desenvolveu criticamente as idéias de Hegel.

Hegel foi um dos primeiros pensadores a teorizar sobre sociedade civil como um momento distinto do Estado político, quebrando a tradição jusnaturalista que identificava a sociedade civil com a sociedade política e com o Estado. Para Hegel, a sociedade civil era vista como a esfera da vida ética interposta entre a família e o Estado. A evolução da sociedade civil para o Estado verificava-se quando a unidade familiar se dissolvia em classes sociais (sistema de necessidades), com o surgimento de relações econômicas antagônicas, produzidas pela urgência que o homem tinha em satisfazer as suas próprias necessidades mediante o trabalho (BOBBIO, 1998: 1.208).

Nessa perspectiva, Hegel concebia a sociedade civil como:

“(...) um sistema de carecimentos, estrutura de dependências recíprocas onde os indivíduos satisfazem as suas necessidades através do trabalho, da divisão do trabalho e da troca; e asseguram a defesa de suas liberdades, propriedades e interesses através da administração da justiça e das corporações. Trata-se da esfera dos interesses privados, econômico-corporativos e antagônicos entre si”. (BRANDÃO, 1991: 105).

Hegel contrapôs à sociedade civil o Estado político, considerado como a esfera dos interesses públicos e universais, na qual as contradições eram mediatizadas e superadas. Portanto, para Hegel a sociedade civil englobava além das atividades produtivas, a administração da justiça e o ordenamento administrativo e corporativo; e o Estado era a síntese superadora da antítese família-sociedade civil. Para Hegel, o Estado surgiu como superação racional das limitações que bloqueavam o desenvolvimento do espírito humano: o isolamento dos indivíduos na família e as lutas dos interesses privados na sociedade civil. O Estado absorvia e transformava a família e a sociedade civil numa

totalidade racional, mais alta e perfeita, que exprimia o interesse e a vontade gerais. Dessa forma, Hegel buscou apresentar o Estado como a materialização do interesse geral da sociedade. O Estado, ao situar-se supostamente acima dos interesses particulares, seria capaz de superar a divisão entre ele próprio e a sociedade, bem como o abismo entre o indivíduo, como pessoa privada, e o cidadão.

Para Hegel, ao contrário dos contratualistas, o indivíduo não escolhia se participava ou não do Estado; a relação entre os dois era substantiva e não formal. Somente como membro do Estado era que o indivíduo ascendia à sua objetividade, verdade e moralidade. No pensamento hegeliano, o Estado era ético, pois concretizava uma concepção moral. O Estado era, por um lado, soberania e, por outro, a razão mediadora das contradições da sociedade civil. Hegel, ao considerar que a sociedade civil era o elemento de mediação entre o indivíduo e o Estado, entendia que era na instância da sociedade civil que o indivíduo devia ser educado para buscar o universal. Na sociedade civil, Hegel identificava o sistema de corporações como o verdadeiro elo entre os indivíduos e o Estado, uma vez que nesse sistema os interesses individuais eram agrupados de acordo com as profissões, levando os indivíduos à participação coletiva, à busca do interesse comum, ou seja, à universalidade, que caracterizava a vida no Estado. A corporação realizaria a transição para o Estado ético-político (BOBBIO, 1987: 169-179; BRANDÃO, 1991:103-108; GRUPPI, 1996: 24-25; SOARES, 2001: 79-81).

O Estado deveria ser entendido, segundo Hegel, como racional em si, devendo ser descrito em sua realidade e reconhecido como universo ético. A racionalização do Estado era uma realidade e um evento histórico. Hegel considerava que os desequilíbrios estruturais dentro da sociedade civil, em função de privilégios de classe e

do acaso, constrangiam a liberdade do indivíduo e se constituíam em obstáculos ao desenvolvimento da razão. Para resolver essa questão, Hegel concebe um Estado dotado do poder de regular os conflitos sociais segundo os interesses gerais da sociedade e no sentido de maximizar a racionalidade do conjunto. Esse Estado é submetido à historicidade geral do espírito, e foi, segundo Hegel, despótico, na antiguidade oriental, democrático ou aristocrático, no mundo clássico e, com os germânicos, evoluiu para a forma da monarquia constitucional. Este último modelo de Estado se mostrava capacitado para realizar plenamente as verdadeiras funções do Estado, ou seja, o exercício da soberania sobre a sociedade civil, como uma mediação racional de suas contradições. Hegel considerava que a monarquia constitucional transcendia os conflitos de classe da sociedade civil, porque estava vinculada à pessoa do monarca que não pertencia à sociedade civil nem às suas classes. Considerava ainda que, por ser constitucional e não despótico, como as monarquias orientais, assegurava a liberdade de cada qual e a compatibilizava com a vontade geral (JAGUARIBE, 1979:20). A Constituição, no pensamento político de Hegel, representava a organização do Estado e pertencia como o próprio Estado à esfera da eticidade. A Constituição era vista como o meio pelo qual a sociedade civil era superada chegando-se ao Estado (BOBBIO, 1989: 95-110).

Marx retoma e desenvolve, criticamente, a concepção hegeliana de Estado. Segundo COUTINHO (1985: 15), Marx aceita o postulado de Hegel no qual o Estado consistiria na esfera da universalização, enquanto o mundo da sociedade civil (a esfera das relações econômicas) seria o reino dos indivíduos atomizados e particularistas. Mas, ao contrário de Hegel, Marx mostra o caráter puramente formal dessa universalidade:

“Se o Estado pode aparecer como o reino do universal, em contraste com a esfera econômica do particular, isso resulta do fato de que o homem da sociedade moderna está dividido em sua própria vida real. Por um lado, ele é o ‘bourgeois’, o indivíduo concreto que luta pelos seus interesses puramente particulares; por outro, aparece como ‘citoyen’, o homem abstrato da esfera pública, que só deveria ter interesses gerais ou universais.” (COUTINHO; 1985: 15).

Para Marx, a constituição da esfera particularista resultou da divisão da sociedade em classes antagônicas, entre os burgueses (proprietários dos meios de produção) e os proletários (trabalhadores que possuem apenas sua força de trabalho). O Estado passou, então, a ser visto como um organismo que exercia uma função precisa de garantir a propriedade e não mais como a encarnação da razão universal. Garantindo a propriedade, o Estado assegurava e reproduzia a divisão da sociedade em classes, conservando a dominação dos proprietários dos meios de produção sobre os não-proprietários. O Estado se comportava como uma agência mediadora a serviço dos detentores da propriedade, defendendo os interesses comuns de uma classe particular. A separação entre sociedade civil e Estado passou a ser concebida como expressão de um determinado modo de produção, no lugar de um suposto interesse universal, defendido por Hegel.

Marx considerava que o Estado exprimia os interesses particulares de uma parte da sociedade, a burguesia, como se esses fossem interesses gerais, de modo a assegurar a reprodução capitalista (COUTINHO, 1985:16-17). Essa posição ficou expressa no Manifesto do Partido Comunista, publicado em 1848 por Marx e Engels (1820-1895), no qual esses autores afirmavam que: *“O poder do Estado moderno não passava de um comitê que administrava os negócios comuns da classe burguesa como um todo.”* (MARX & ENGELS, 1998:10). Marx e Engels analisavam o Estado existente em sua

época, que era a expressão do domínio da sociedade política, e consideravam que nesse Estado de classe o poder só poderia ser exercido de modo coercitivo e manipulador. Esses autores não poderiam ter uma visão ampliada do Estado, considerando que o Estado de sua época não tinha adquirido ainda as novas determinações que assumiria mais tarde; formularam, então, a concepção restrita do Estado que seria a expressão direta e imediata do domínio de classe exercido através da coerção (COUTINHO, 1985:19).

Marx defendia que o verdadeiro sujeito da história não era o indivíduo, mas as classes sociais. Para ele, descrever uma classe social era, nos marcos do processo de transição para a sociedade moderna, confrontá-la com sua tarefa revolucionária de derrubar uma ordem e criar outra. Ele considerava haver uma guerra civil mais ou menos oculta se travando no interior da sociedade, que poderia explodir em revolução aberta. Ou seja, a capacidade de expansão destrutiva e criadora da classe burguesa acabava por estabelecer as condições de sua própria destruição, fazendo com que a classe dos proletários chegasse ao poder, por meio da derrubada violenta da burguesia. Essa doutrina revolucionária ficou conhecida como *revolução permanente*. Pela via da revolução, o proletariado chegaria ao poder, o Estado ficaria nas suas mãos durante um certo período de transição, até que o desenvolvimento produtivo levasse ao desaparecimento das diferenças de classe, tornando o Estado dispensável, ou seja, este perderia o seu caráter político e desapareceria. Para Marx e Engels, uma sociedade sem classes e, portanto, sem Estado, somente se realizaria, quando os trabalhadores se organizassem em classe para conquistar o poder político e promovessem a derrubada violenta da classe burguesa (MARX, 1998: 18-20; COUTINHO, 1985:18-21; WEFFORT, 1989: 242-246).

Gramsci reelaborou o conceito de sociedade civil, renovando-o tanto em relação a Hegel quanto em relação a Marx. Ele procurou mostrar que a distinção entre sociedade civil e sociedade política foi necessária para explicitar a especificidade de cada uma delas e mostrar que ambas, no movimento histórico, se identificavam com o Estado. Gramsci compreendia o processo de passagem do econômico ao político como o caminho seguido pela sociedade civil para passar do estrutural ao superestrutural. Esse movimento, para ele, era resultado de um processo histórico de ampliação do Estado, em virtude das lutas que surgiram na sociedade civil, e que se foi tornando, então, o terreno de mediação da disputa hegemônica.

Segundo PORTELLI, nos *Quaderni*, Gramsci se referiu ao conceito de sociedade civil para definir a direção intelectual e moral de um sistema social. Ou seja, nos *Quaderni*, em geral, a sociedade civil foi concebida “*como o conjunto dos organismos, vulgarmente ditos privados que correspondem à função de hegemonia que o grupo dominante exerce em toda a sociedade.*” (1990:22). Nesse sentido, a sociedade civil engloba um conjunto de instituições responsáveis pela elaboração e/ou difusão de valores simbólicos, de ideologias, compreendendo o sistema escolar, as Igrejas, os partidos políticos, as organizações profissionais, os sindicatos, os meios de comunicação, as instituições de caráter científico e artístico, e outras (COUTINHO, 1985: 60-61). À sociedade civil Gramsci opôs a sociedade política ou aparelho coercitivo, que correspondia à função de dominação direta ou de comando que se exprimia no Estado ou no governo jurídico. A sociedade política possuía a função de coerção, ou seja, de manutenção da ordem estabelecida, seja pelo domínio das forças militares, seja pelo controle do governo jurídico (força legal). Segundo Gramsci, a sociedade civil e a sociedade política mantinham relações permanentes, isto é, o Estado

podia assegurar a ordem pela força (mas não podia manter isso indefinidamente), devendo também recorrer aos aparelhos da sociedade civil para obter o consenso em torno de seus atos. Nesse sentido, Gramsci, ampliou a noção de Estado ao inserir a sociedade civil na vida estatal: “(...) *deve-se notar que na noção geral de Estado entram elementos que também são comuns à noção de sociedade civil (neste sentido, poder-se-ia dizer que Estado = sociedade política + sociedade civil, isto é, hegemonia revestida de coerção).*” (GRAMSCI, 1980:149).

Para formular seu conceito de Estado ampliado, Gramsci partiu do conceito de Estado restrito de Marx, entendendo que a intensificação dos processos de socialização da participação política nos países ocidentais, no último quartel do século XIX, mostrava que o Estado se desenvolvera e ampliara. As classes subalternas, ao se organizarem e ao assumirem posições de força, antes reservadas à sociedade política limitada, mostraram que o exercício do poder pelas classes dominantes para se efetivar dependeria do consenso dos governados. Gramsci manteve em suas análises o caráter de classe do Estado e o seu poder repressivo, contido na teoria marxista. No entanto, defendia que a reprodução da dominação de classe não estaria restrita às funções coercitivas (sociedade política) mas envolveria o alcance do consentimento ativo e voluntário dos dominados (COUTINHO, 1985: 60-69).

A ampliação do Estado, segundo Gramsci, ocorreu quando as classes passaram a buscar aliados para os seus projetos por meio do consenso, exercendo a sua hegemonia. A noção de hegemonia está sendo entendida aqui como a capacidade de direção intelectual e ideológica, apropriada por uma determinada classe e exercida sobre o conjunto da sociedade civil. A classe dominante articula seus interesses particulares com o interesse das demais classes, de modo que eles venham a se constituir em interesse geral,

formando-se uma vontade coletiva. A hegemonia é vista, portanto, como a capacidade de unificar um bloco social heterogêneo, marcado por profundas contradições de classe, via ideologia. Nesse sentido, para Gramsci, a hegemonia permite construir um bloco histórico, ou seja, realizar uma unidade de forças sociais e políticas diferentes, e tende a conservá-las juntas mediante a concepção de mundo que a classe dominante traça e difunde. Assim, a função hegemônica que a classe dirigente exerce na sociedade civil dá ao Estado a razão de sua representação como universal e acima das classes sociais em contradição com o seu conteúdo classista. O Estado serve aos desígnios das classes sociais que dele se apossam e que, através dele, exercem a hegemonia legitimadora da dominação. Dessa forma, transforma-se o consenso dado pelas grandes massas da população, na orientação da vida social adotada pelo grupo dominante. Segundo COUTINHO (1985: 64), as funções estatais de hegemonia e dominação, ou de consenso e coerção, existem em qualquer forma de Estado moderno, mas o fato de que um Estado seja menos coercitivo e mais consensual depende não apenas do grau de socialização da política alcançado pela sociedade mas também da correlação de forças entre as classes sociais que disputam a supremacia. Esta é vista por Gramsci como o momento sintético que unifica (sem homogeneizar) a hegemonia e a dominação (GRAMSCI, 1980: 141-152; COUTINHO, 1985: 60-69; CURY, 2000: 45-52; GRUPPI, 1978: 69-73; PORTELLI, 1990: 61-80).

Para Gramsci, a hegemonia tem uma função educativa, na medida em que o Estado não só luta para conquistar o consenso mas também educa esse consenso. Nesse sentido, a educação, entendida como um processo de concretização de uma determinada concepção de mundo, ocupa um papel importante como um dos recursos para a

manutenção da hegemonia, uma vez que direciona para uma maneira de se conceber as relações sociais (CURY, 2000: 45-52). A educação torna-se, portanto,

“instrumento de uma política de acumulação, que se serve do caráter educativo propriamente dito (condução das consciências) para camuflar as relações sociais que estão na base da acumulação. Esse movimento de dar uma aparência uma ao que é diviso ganha sentido quando incorporado pelos agentes frente ao que se pretende ocultar e perenizar: o processo de acumulação sustentado por relações sociais de exploração.” (CURY, 2000:65).

Para concretizar a concepção de mundo da classe dominante, o Estado assume uma postura de articulador/mediador do conflito entre capital e trabalho, buscando adquirir a legitimidade necessária para que ele possa exercer o seu papel pedagógico. Para Gramsci, a atividade pedagógica do Estado encontra no Estado ético uma forma de governar com o consentimento organizado dos governados. Segundo esse autor:

“Cada Estado é ético quando uma das suas funções mais importantes é a de elevar a grande massa da população a um determinado nível cultural e moral, nível (ou tipo) que corresponde às necessidades de desenvolvimento das forças produtivas e, portanto, aos interesses das classes dominantes.” (GRAMSCI, 1980:145).

Ou seja, um Estado ampliado é ético quando ele busca, mediante a educação, obter o conformismo à ordem social que quer garantir. Nesse sentido, Gramsci vai distinguir duas instâncias educativas do Estado *“a escola como função educativa positiva e os tribunais como função educativa repressiva e negativa”* (GRAMSCI, 1980: 145). Mas o autor reconhece que *“na realidade no fim predominam uma multiplicidade de outras iniciativas e atividades chamadas privadas, que formam o aparelho de hegemonia política e cultural das classes dominantes”* (GRAMSCI, 1980: 145). Dessa forma, Gramsci engloba as instituições que participam da reprodução das relações sociais capitalistas, como sendo constitutivas do Estado e difusoras das concepções de mundo

das classes dominantes. E aponta os intelectuais¹⁰ como os *comissários do grupo dominante* que possuem a tarefa de construir, via ação cultural, o consenso das grandes massas para a direção da vida social e política. Segundo Gramsci, cabe também aos intelectuais organizar o aparato de coerção, necessário para garantir legalmente a disciplina dos grupos que não consentem, a partir do lugar que ocupam nos espaços administrativo, político, judicial e militar (SIMIONATO, 1999: 59-60). Gramsci elaborou também o conceito de intelectual orgânico para se referir às relações que os grupos intelectuais estabelecem com classes fundamentais. Evidenciando que a relação de organicidade se dá tanto em relação ao proletariado quanto em relação à burguesia. Para Gramsci, o proletariado também produz os seus intelectuais, que contribuirão para a construção da sua hegemonia, buscando assumir a direção da sociedade, até mesmo para poder assumir funções em um Estado emancipado.

Nesse sentido, Gramsci, ao formular o conceito de hegemonia, buscou mostrar que as contradições que ocorrem na sociedade civil levam-na a se organizar tanto como espaço em que se pode resistir à repressão do grupo dominante (constituindo-se como o lugar da associação dos interesses contrários à orientação governamental) quanto como espaço em que os grupos dominantes procuram vencer a resistência dos outros grupos sociais, utilizando-se da persuasão e do convencimento, ou seja, educando o consentimento dos governados em defesa do grupo social que representam (SOARES, 2000: 97).

¹⁰ Para Gramsci, “*todos os homens são intelectuais, mas nem todos desempenham na sociedade a função de intelectuais*”; ou seja, não existe atividade humana da qual se possa excluir toda a intervenção intelectual, não se pode separar o *homo faber* do *homo sapiens*. Assim, “por intelectual devemos entender não somente essas camadas sociais às quais chamamos tradicionalmente de intelectuais, mas em geral, toda a massa social que exerce funções de organização no sentido mais amplo: seja no domínio da produção da cultura ou da administração pública”. (SIMIONATO, 1999: 57, citando GRAMSCI).

Se as forças dominantes sofrem a oposição das forças dominadas num processo de luta pelo encaminhamento de uma nova ordem social, ocorre o que Gramsci chamou de crise de hegemonia. Essa crise se manifesta pelo enfraquecimento do poder de direção política da classe dominante e pela perda do consenso. “*A crise de hegemonia, enquanto expressão política da crise orgânica, é o tipo específico de crise revolucionária nas sociedades mais complexas, com alto grau de participação política organizada.*” (COUTINHO, 1981: 108). Como desfecho dessa situação de crise, de um lado pode ocorrer a rearticulação da classe dominante, que, por meio da coerção, procura recompor a sua hegemonia, satisfazendo certos interesses das classes subalternas. Por outro lado, as classes dominadas podem ampliar o seu poder de articulação e reverter as relações hegemônicas a seu favor, ocupando espaços para se tornarem classe dominante. Para Gramsci, é fundamental o papel dos intelectuais nesse processo de luta pela hegemonia, mas não individualmente, ou seja, estes devem estar organizados em associações e em partido político. Este é visto, por Gramsci, como uma instituição ético-política que possui a tarefa de organizar politicamente a classe que representa e de ajudá-la na luta pela construção da sua hegemonia.

Essa luta pela conquista da hegemonia e pela conquista de posições, que ocorre no seio da sociedade civil, encerra em si um processo de disputa pela conquista da direção político-ideológica e do consenso dos setores mais expressivos da população, como caminho para conquista e conservação do poder. O embate pela obtenção da hegemonia no Estado ampliado é chamado por Gramsci de *guerra de posições* em contraste à *guerra de movimento*, ou seja, ao ataque frontal ao poder, modalidade característica da ocasião em que o Estado era menos desenvolvido, que não tinha alcançado ainda uma homogeneidade entre estrutura e superestrutura. A *guerra de movimento* é fruto das

sociedades que Gramsci chama de *orientais*, como o caso da Rússia czarista, em que o movimento revolucionário se expressava como choque frontal, pelo fato de o Estado ser restrito e a sociedade civil *primitiva e gelatinosa*. Já a *guerra de posições* ocorre no *Ocidente*, onde a sociedade civil havia se fortalecido, tornando-se uma estrutura mais complexa e resistente, além de apresentar uma certa autonomia na esfera política. Nesse caso, ocorreria uma conquista processual de espaços no seio da sociedade civil e a revolução dar-se-ia, então, por meio de rupturas que se acumulariam progressivamente, uma vez que o aparato estatal se apresentava mais forte e coeso (COUTINHO, 1985: 65-69; SIMIONATTO, 1999: 37-41). Para Gramsci, o caráter de transição revolucionária nas sociedades ocidentais, ou seja, o processo de expansão da hegemonia das classes subalternas implicaria “*a conquista progressiva de posições através de um processo gradual de agregação de um novo bloco histórico, que inicialmente altera a correlação de forças na sociedade e termina por impor a emergência de uma nova classe ao poder do Estado.*” (COUTINHO, 1985:69). A teoria do Estado ampliado, elaborada por Gramsci implicou também uma nova teoria da revolução.

O Estado ampliado de Gramsci não deixa de expressar o poder da classe capitalista. No entanto, já não pode manter a estabilidade e se reproduzir mediante o simples recurso à coerção. Ele representa uma alteração substancial do modo pelo qual o Estado faz valer prioritariamente os interesses da classe burguesa dominante. Essa alteração foi um produto da reação e da organização das classes subalternas, fazendo surgir uma outra sociedade: que se associa, que multiplica os pólos de representação e organização de interesses, ou seja, que faz política, formando um novo espaço de construção da esfera pública. Foi esse novo espaço que Gramsci chamou de sociedade civil. Como foi dito anteriormente, trata-se de uma esfera que, sem ser governamental, tem incidências

diretas sobre o Estado, na medida em que nelas se forjam claras relações de poder. O Estado capitalista, sem deixar de representar, prioritariamente, os interesses da classe burguesa, converte-se ao mesmo tempo numa arena privilegiada da luta de classes. Nesse sentido, são as contradições internas do próprio sistema capitalista que vão criar a necessidade da ação reguladora e educativa do Estado capitalista (COUTINHO, 1997: 161-165).

1.2 - O contexto histórico-social da ação reguladora do Estado

1.2.1 - O liberalismo e o processo de construção da ação reguladora do Estado

O liberalismo clássico surgiu na Europa com a formação do Estado Moderno e a ascensão da burguesia, estando ligado às concepções de liberdade individual, no plano da ação e das atividades sociais; à liberdade de comércio e de contrato, no plano econômico; e à liberdade da pessoa perante o Estado e a Igreja, no plano político. O liberalismo pode, dessa forma, ser caracterizado como um corpo de formulações teóricas e um conjunto de ações, em que se defendia um Estado constitucional (com poderes e funções limitadas) e uma ampla margem de liberdade civil.

O pensamento liberal refletia os interesses e as pretensões da burguesia fortalecida pela Revolução Industrial na Inglaterra, sobretudo a partir de meados do século XVIII. O homem burguês era visto como um indivíduo em constante competição, que acumulava seus ganhos e se tornava possessivo, entendendo a liberdade como a faculdade de competir sem restrições no mercado. Nesse sentido, o pensamento liberal consagrava as liberdades individuais, de empresa e de contrato, sob a égide do racionalismo, do individualismo e do não intervencionismo estatal na esfera econômica e social, e constituía-se na própria expressão do industrialismo. A doutrina liberal enfatizava ainda

a liberdade de mercado que deveria ser a instância responsável pela lei natural da oferta e da procura e pela definição das relações existentes na sociedade e suas condições de desenvolvimento (VIEIRA, 1992:67).

O pensamento liberal elegeu como um de seus pilares básicos a expressão francesa *laissez faire, laissez passer, le monde va de lui même* (deixai fazer, deixai passar, o mundo caminha por si mesmo). No entanto, VIEIRA (1992: 76-78) argumenta que, apesar da adoção da doutrina do *laissez faire*, o Estado não se colocava afastado de todos os espaços, afirmando-se em alguns setores e ausentando-se em outros. Para esse autor, a história do Estado capitalista mostrou que esse Estado, de alguma maneira, sempre buscou intervir na sociedade, na economia, no mercado de capitais e de força de trabalho, mesmo que inicialmente a sua forma de operação não se destacasse. A interferência estatal variava de acordo com os imperativos da acumulação capitalista, fixando demarcações na sociedade, estabelecendo limites às ações individuais, regulando a economia, classificando valores morais, dando legitimidade às práticas e aos interesses provenientes do mundo burguês.

Os regimes liberais, que consolidaram a dominação burguesa, pronunciavam-se a favor da garantia dos direitos civis do indivíduo, contrário ao que hoje denominamos de direitos sociais, além de restringir os direitos políticos. Os direitos civis, políticos e sociais se constituíam para Marshall nos três elementos constitutivos da cidadania plena. Os direitos civis, segundo MARSHALL (1967: 57-114), surgiram na Inglaterra no século XVIII, tornando-se direitos efetivamente positivos com a consolidação da monarquia constitucional naquele país, após a chamada Revolução Gloriosa de 1688. Os direitos civis relacionados por Marshall, como o direito à vida, à liberdade de pensamento e de movimento (ir e vir) e o direito de propriedade eram exatamente

aqueles que Locke chamava de direitos naturais inalienáveis. Nessa ocasião, a burguesia luta contra o Estado absolutista, dominado pela aristocracia feudal e o alto clero, tentando criar um novo tipo de Estado, fundado no consenso dos súditos, cuja legitimidade estaria no fato de respeitar os direitos naturais que todos os indivíduos possuíam. A afirmação dos direitos civis implicava a constituição do Estado, para preservar e consolidar os direitos que os homens deviam usufruir em sua vida privada. Ou seja, o Estado representaria o interesse de todos e existiria com a finalidade de garantir interesses que estavam fora da esfera estatal. Esses interesses se expressariam na conservação de uma esfera de interesses singulares situada num mundo privado, no qual o Estado não deveria intervir (COUTINHO, 1995: 49 e 1997: 149-150).

No que se refere aos direitos sociais¹¹, o liberalismo insistia em colocar qualquer ação voltada para o social dentro de um espaço ético e não político¹². O dever de orientação às classes populares era um dever moral, de utilidade pública, que deveria ter um caráter benevolente e voluntário, não sendo, logo, de responsabilidade do Estado. A questão social estava, pois, aquém da esfera do direito (CASTEL, 1998: 304-305). As medidas de proteção eram vistas como um retorno ao protecionismo feudal o que feria os princípios de liberdade e igualdade, além de implicar uma intervenção direta do Estado sobre a sociedade, tratando parte dos indivíduos de uma maneira diferenciada.

¹¹ Os direitos sociais garantiam ao cidadão a participação na riqueza coletiva. Incluíam o direito à educação, ao trabalho, a um salário justo, à saúde, à aposentadoria. A garantia de sua vigência dependia da existência de um eficiente mecanismo administrativo do Poder Executivo. Os direitos sociais permitiam às sociedades politicamente organizadas reduzir a desigualdade excessiva e garantir a todos um mínimo de bem-estar. A idéia central era que se baseavam na justiça social. (MARSHALL, 1967: 63-114).

¹² O termo político aqui está sendo entendido como um espaço em que o Estado seria o ordenador das práticas sociais.

Os direitos políticos¹³ eram totalmente restritos aos proprietários, ficando excluídos aqueles que não tivessem independência econômica (como as mulheres e os trabalhadores assalariados); tornaram-se, pois, alvo de uma árdua e difícil luta que se iniciou pela extensão do sufrágio. A mobilização da classe operária em torno do projeto de agregar os direitos políticos aos direitos civis, conquistados no século XVIII, fez com que, além da luta pelo direito ao voto, que era um dos principais meios de assegurar a participação nas decisões que envolviam a sociedade, se desenvolvesse também a luta pelo direito de associação e de organização.

A Revolução Industrial, que possibilitou um controle mecânico-energético da natureza, implicou um constante aumento da escala de investimentos e da capacidade produtiva dos sistemas industriais, determinando o crescimento da concentração urbana e do número de operários. Estes passaram a se organizar em sindicatos de massa e em partidos, ampliando a participação dos trabalhadores na vida política. Suas reivindicações eram expressas, entre outras questões: na luta pela extensão do sufrágio, pelo direito à organização, pela diminuição progressiva da jornada de trabalho; por melhores condições de trabalho, pela proibição do trabalho do menor, etc. Os operários, organizados em partidos políticos, eram influenciados pelas idéias socialistas e buscavam implementar o princípio democrático na política e estendê-lo para a área social. Os partidos socialistas, criados principalmente entre 1884 e 1892, adotaram os princípios da ação política e optaram por utilizar os direitos políticos dos trabalhadores nas sociedades em que estes os possuíam, e lutar por tais direitos nas sociedades em que eles não haviam sido conquistados. Esse movimento obrigou a velha ordem liberal a

¹³ Os direitos políticos se referiam à participação da sociedade no governo. Exerciam-se pela possibilidade de discutir problemas do governo, de levar a cabo manifestações políticas, de organizar partidos, de votar, de ser votado (MARSHALL, 1967: 63-114).

ampliar a participação popular por meio do sufrágio e a rever o dogma da não-intervenção do Estado na vida política e social. Mediante a conquista do direito à sindicalização se reforçou também o sistema de representação democrática e a extensão progressiva desse sistema não só produziu as bases de uma aliança liberal democrática como possibilitou que a conquista de direitos políticos no século XIX levasse à conquista de direitos sociais no século seguinte.

No longo trajeto do capitalismo concorrencial para o capitalismo monopolista, o Estado encontrou meios de interferir, ou criando condições para o aumento da taxa média de lucro, alimentando a acumulação do capital, ou diante de pressões de uma sociedade que buscou se organizar e descobrir meios de manifestar-se, incutindo seus reclamos ao poder político. As funções reguladoras do Estado foram se impondo como meio de garantir o desenvolvimento capitalista e buscando alguma forma de coesão da ordem estabelecida. Assim, impunha-se a necessidade de reprodução da ordem vigente em seu enfrentamento com os movimentos das classes subalternas e com as idéias socialistas.

Nas últimas décadas do século XIX, a tendência à monopolização dos mercados, o incremento da produtividade e da circulação de capitais financeiros e as disputas inter-imperialistas foram progressivamente exigindo dos Estados nacionais e suas elites dirigentes novas estratégias políticas e um reordenamento das funções estatais. A época conhecida como *Grande Depressão*, iniciada em 1873 e intensificada em 1895, marcou a passagem do capitalismo baseado na concorrência ao capitalismo cada vez mais dependente do monopólio. O processo de monopolização da economia surgiu à medida que os grandes proprietários procuravam reagir às crises cíclicas da produção do sistema capitalista. Para resistir a essas crises, os capitalistas buscavam estabelecer mecanismos que limitassem a concorrência, alterando radicalmente a forma de livre-cambismo.

Essas iniciativas permitiram aos grandes produtores, no final dos anos 90 do séc. XIX, recuperar o crescimento econômico, elevar os preços das mercadorias, controlar os mercados e garantir a lucratividade do capital. Dessa forma, manifestou-se uma nova organização da esfera produtiva num articulado sistema de unidades empresariais maiores, a formalização de mecanismos visando integrar o movimento operário no processo de reprodução econômica e política da sociedade, e o desenvolvimento de diferentes sistemas de intervenção estatal, voltados para regular os processos sociais (ABREU, 1993: 5-6; SOARES, 2000: 126-127; VIEIRA, 1992:80-81).

O incremento da produtividade pela extração da mais valia relativa possibilitou um excedente econômico que pode ser tributado parcialmente pelo Estado e utilizado politicamente em duas direções. Em primeiro lugar, para o fomento das atividades econômicas, *“garantindo o acesso do capital às fontes de matérias-primas e mercados consumidores e dando suporte para infra-estrutura produtiva, subsídios financeiros e fiscais, domínio tecnológico, domínio colonial, etc.”* (ABREU, 1993: 5-6). Em segundo lugar, para implementação de políticas sociais, atendendo parcialmente às reivindicações dos trabalhadores, desde que estas fossem apresentadas mediante *“instituições sócio-estatais de socialização e controle destes atores sociais, conforme estratégia do reformismo conservador.”* (ABREU, 1993: 6). O *reformismo conservador*, segundo Abreu, pode ser compreendido como uma necessidade imposta pelo próprio estágio de desenvolvimento do sistema capitalista, alcançado no final do século XIX, aliado a uma resposta das classes dominantes, sobretudo na Europa, às ameaças representadas pelas reivindicações e insurreições das massas proletarizadas e ao crescimento dos partidos socialistas.

O surgimento da classe operária como ator político coletivo foi o elemento de pressão necessário para introduzir no liberalismo clássico os pressupostos democráticos, como a conquista dos direitos políticos e de direitos sociais. Toda a movimentação dos trabalhadores, como o surgimento dos sindicatos de massa e dos partidos, ampliou a participação política das classes populares, apontando para a necessidade do alargamento do caráter restrito do Estado. Nessa perspectiva, entende-se que a conquista de direitos sociais em determinada formação social é estabelecida pela consolidação dos níveis de participação popular alcançados, ou seja, do alargamento dos mecanismos de controle social das decisões estatais, e, também, pelo estágio de desenvolvimento das forças produtivas e das relações de produção. Dessa forma, a expansão dos direitos políticos e sociais, progressivamente conquistados, significava, ainda, que algo havia mudado na natureza do Estado. Este não devia mais representar apenas os interesses comuns da burguesia, mas também se abrir para outros interesses provenientes de outras classes sociais, se quisesse manter a dominação. O Estado deveria, então, criar as condições que tornassem possível uma lucrativa acumulação do capital; em contrapartida, devia fazer concessões para ampliar o nível de satisfação das demandas sociais. Esse movimento passou a exigir do Estado um reordenamento das suas funções e o desenvolvimento de políticas de socialização com a finalidade de adequação intelectual e moral dos indivíduos à ordem social vigente.

1.2.2 - O Keynesianismo e a consolidação da regulação estatal

No pensamento de John Maynard Keynes (1883-1946), o Estado aparece solidário com o sistema econômico, pelo qual deveriam ser assegurados o pleno emprego, o crescimento, a estabilidade de preços e o equilíbrio externo. Keynes considerava que o

capitalismo era o único modelo econômico capaz de promover o progresso social, desde que submetido a regras que objetivavam a vontade coletiva, a qual, segundo ele, se exprime num quadro nacional. Keynes pregava, portanto, um capitalismo organizado que necessitava de intervenções do tipo estrutural, como os planos nacionais, que se somavam às intervenções do tipo conjuntural, voltadas para combater os desequilíbrios no mercado de trabalho, no balanço de pagamentos e o processo inflacionário (CARVALHO, 1998:49-50).

Keynes foi um crítico do conjunto de crenças da economia liberal clássica¹⁴ mostrando que o mercado não era auto-regulável. Ele propunha uma regulação ativa do Estado na economia e sua responsabilidade na manutenção do equilíbrio do pleno emprego por meio da implementação de políticas monetárias e fiscais adequadas. Keynes considerava que os excessos da acumulação capitalista levavam a uma queda da demanda efetiva e propunha que deveriam ser realizados gastos públicos, a serem canalizados para a área social, para se evitar as crises. Para Keynes, as crises econômicas, produzidas pelo capitalismo, geravam gigantescos desperdícios sociais e colocavam sob risco o processo democrático de um país. O keynesianismo mantinha a expectativa de que o Estado poderia harmonizar a propriedade privada dos meios de produção com a gestão democrática da economia. O Estado deveria ser visto como o mediador das relações sociais, portando-se como o regulador do mercado, provedor de proteção social e educador do consenso dos subalternos às relações capitalistas.

¹⁴ Essa corrente de pensamento pregava que uma economia de mercado encontrava naturalmente seu equilíbrio, não ocorrendo o desemprego involuntário, desde que todos que desejassem trabalhar se submetessem a uma remuneração correspondente à sua produtividade marginal. Nessa concepção, somente ficariam fora do mercado de trabalho aqueles que não quisessem se submeter aos níveis salariais impostos pela produtividade marginal do pleno emprego. De acordo com essa lógica, o desemprego é voluntário, ou seja, alguns indivíduos podem não encontrar trabalho simplesmente porque não aceitam o trabalho disponível, uma vez que o salário correspondente é demasiado pequeno para compensar o esforço.

A intervenção do Estado nas questões sociais, via implementação de políticas públicas, proporcionando condições de manutenção e reprodução de uma parcela da força de trabalho, é um produto do desenvolvimento do Estado capitalista, ou seja, da expansão da ordem burguesa e da sua necessidade de responder às lutas históricas dos trabalhadores, organizados em sindicatos e partidos políticos. Nesse sentido, a regulação estatal que ocorre mediante políticas sociais é uma manifestação da natureza contraditória do sistema capitalista de produção e da busca do consentimento das classes subalternas; essas políticas visam atenuar os efeitos destrutivos da ordem capitalista sobre os fatores de produção. Dessa forma, o Estado age pedagogicamente, buscando o consenso das classes subalternas para manter as condições de acumulação capitalista e, dessa maneira, camufla a contradição básica desse modelo de produção, ou seja, a que se estabelece entre a socialização crescente do processo de produção e o acirramento do processo de apropriação privada da riqueza social.

A questão da regulação social do Estado assumiu maior destaque com a crise estrutural do capitalismo, ocorrida em 1929, e demarcada pela crise da Bolsa de Valores de Nova York. Os liberais preferiam insistir que a crise se resolveria naturalmente, se a economia ficasse livre de intervenções estatais e entregue aos mecanismos de mercado. No entanto, com o agravamento da crise, a crítica à ordem liberal se acentuou. A busca da estabilização econômica consumiu esforços dos governos dos países industrializados, querendo derrotar o que eles consideravam a origem dos problemas econômicos: as consequências da I Guerra Mundial¹⁵ e os transtornos monetários subseqüentes a ela.

¹⁵ “Numa era de concorrência monopolista como a iniciada depois da I Guerra Mundial e intensificada depois dela, o monopólio ocasiona concentração de riqueza e de lucros, aumentando a propensão ao investimento. Mas as oportunidades são bem menores para investir e para assegurar vantagens iguais às obtidas nos setores protegidos e monopolizados. Daí se entende a exasperada e gananciosa busca de novos centros para investimento, nas demais partes do mundo pouco ou nada industrializadas, estabelecendo relações coloniais com elas, pelo emprego de operosidade muito mais ousada e ampla do

Havia também, nessa ocasião, três grandes opções de modelos de desenvolvimento que se destacavam: o socialista, fortalecido pelo êxito da Revolução Russa de 1917; o reformista-democrático, representado pelo *New Deal* norte-americano, proposto e executado pelo governo Roosevelt; e um terceiro, reformista-antidemocrático, que pregava o totalitarismo, cuja expressão foi o nazismo e o fascismo (MATTOSO E POCHMANN, 1998:3; VIEIRA, 1992: 83).

Com a derrota do nazifascismo e a expansão do socialismo, resultantes da vitória dos aliados na II Guerra Mundial, e com a divisão do mundo entre os blocos socialista e capitalista, as políticas keynesianas reguladoras da acumulação, do emprego e do bem-estar passaram a ser apreendidas e aplicadas pelos governos das nações capitalistas avançadas, implementando-se, então, os Estados de Bem-Estar Social. Na realidade, desde os anos 30, diferentes reformas haviam sido implementadas em diferentes locais e buscavam a ampliação do controle da esfera pública sobre a economia e a regulação social estatal. No entanto, a expansão de um conjunto amplo de reformas nacionais no mundo capitalista foi inegavelmente favorecida pela resolução do conflito bélico, com o reordenamento econômico e financeiro internacional, e pela necessidade de os países capitalistas frearem a expansão do socialismo, demonstrando que também estavam preocupados com a proteção social ao trabalhador. Dentre as reformas implementadas, segundo Mattoso e Pochmann, destacavam-se:

“A reforma tributária, que objetivava assegurar uma maior arrecadação ao Estado, a reforma financeira, que objetivava aumentar o controle dos bancos centrais sobre o sistema financeiro, a reforma trabalhista, que visava assegurar a plena liberdade e autonomia sindical e a negociação coletiva e uma

que fomentada na Grande Depressão, a partir dos últimos decênios do século XIX. Por outro lado, o capitalismo monopolista conduz uma porção cada vez maior de capital e de expectativa de lucro às atividades de limitação e de obstrução dos concorrentes, em lugar de aprimorar os produtos e de melhorar a concorrência no mercado.” (VIEIRA, 1992:85).

ampla reforma administrativa do Estado, que buscava criar órgãos e agências públicas capazes de assegurar uma maior participação estatal em diversas esferas, tais como o comércio exterior, agricultura, indústria, seguridade social e mercado de trabalho, assim como a compatibilização das diferentes ações públicas, através do planejamento.” (MATTOSO & POCHMANN, 1998:4).

Os Estados Unidos passaram a exercer, após a II Guerra, uma hegemonia incontestável no mundo capitalista, fortalecido pela dominância do dólar, o que lhe favoreceu a definição de novas regras econômicas internacionais. O Plano de Reconstrução da Europa, elaborado em 1947 por George Marshall, que buscava conter a expansão do socialismo, ofereceu produtos, matéria-prima e capital para os países europeus, em forma de créditos e doações, recebendo em troca a não-restrição à entrada das empresas americanas no mercado europeu. Dessa forma, o padrão de industrialização norte-americano, ou seja, o *fordismo*¹⁶, acabou sendo difundido e adotado nos países europeus, como um modelo de desenvolvimento hegemônico, mas não único. Esse modelo de acumulação capitalista expressou não só uma nova forma de organização do processo produtivo como também construiu uma nova sociabilidade do trabalho assalariado, envolvendo mudanças nos padrões comportamentais dos trabalhadores.

A reconstrução econômica e social dos países europeus no pós II Guerra foi conduzida sob o signo do fortalecimento da intervenção do Estado nas relações socioeconômicas,

¹⁶ O termo *fordismo* advém do nome do industrial americano Henry Ford (1863-1947) que elaborou um novo perfil para o processo de produção introduzido em sua fábrica em Detroit, EUA, em 1913. Esse termo foi criado pelo marxista italiano Antônio Gramsci que o utilizou para explicar a combinação entre a organização da produção no capitalismo norte-americano e o modo de vida dos assalariados daquele país. “O *fordismo* trouxe a mecanização do processo de circulação dos objetos de trabalho no sistema produtivo com a instituição do uso da esteira na cadeia de montagem. Essa inovação veio aumentar o poder do sistema objetivo de ditar o ritmo do trabalho e representou um maior aprofundamento da simplificação e do parcelamento das tarefas, organizadas de forma repetitiva e monótona. Esse modelo de acumulação baseou-se numa maior divisão do trabalho, na produção em massa e em rápidos incrementos de produtividade. A produtividade do trabalho pode ser distribuída, em parte, aos trabalhadores através de um pacto estabelecido entre o Estado e a representação dos empresários e dos trabalhadores, estabelecendo a chamada norma salarial fordista. Este pacto, que tinha o aumento da produtividade como elemento de coesão, garantiu o aumento dos salários reais dos trabalhadores, possibilitando o consumo de massa.” (DUARTE, 2000:50).

tendo este assumido o papel de abonador do compromisso entre capital e trabalho. Esse processo facilitou a expansão da socialdemocracia e o fortalecimento do modo keynesiano-fordista de gestão estatal.

Nas três décadas posteriores à II Guerra Mundial as economias dos países avançados ingressaram em um longo período de crescimento, em que as políticas macroeconômicas reduziam ou arrefeciam as recessões, assegurando o pleno emprego. Ocorreu, nesses países, uma hegemonia do pensamento de Keynes, que favoreceu o crescimento dos partidos socialdemocratas, a construção de um modelo de regulação social, e um ideal de Estado de Bem-Estar Social. O conjunto de políticas sociais adotadas por esses Estados tinha como característica a universalidade do atendimento e visava assegurar um determinado padrão de vida aos cidadãos, independentemente da renda que eles obtinham no mercado. Na maioria dos países capitalistas centrais, as políticas sociais implementadas estavam voltadas para os riscos advindos da invalidez, velhice, doença, acidente do trabalho, e para o desemprego. Alguns países alargaram esse leque de cobertura estendendo-o ao direito à educação, aos cuidados relativos às crianças, à formação profissional e aos subsídios à habitação e ao transporte. Os gastos sociais eram funcionais ao capital pois representavam um salário indireto, complementando o salário recebido pelos trabalhadores, as bases econômicas para o desenvolvimento industrial eram negociadas pela via consensual com as instituições sindicais, criando-se um clima favorável ao crescimento econômico.

Dessa forma, o processo de reestruturação das sociedades de capitalismo avançado no segundo pós-guerra estava balizado pelo crescente excedente econômico, pela diversificação e massificação da produção e do consumo e pelo estabelecimento de pactos sociais e políticos integrativos (ABREU, 1997:52). Os trabalhadores foram

integrados à sociedade capitalista, mediante de um processo de concertação entre liberais, conservadores e socialdemocratas, com ampla participação de sindicatos e entidades patronais e o respaldo da maioria da população. O processo pedagógico para mediação desses pactos, compatibilizando diferentes concepções de mundo, foi assumido pelo Estado que buscou conciliar as desigualdades do capitalismo com a distribuição de renda e bem-estar, além de integrar, ao menos parcialmente, os trabalhadores aos valores e à racionalidade da sociedade capitalista (ABREU, 1993:7).

Nessa perspectiva, ficou garantida aos trabalhadores a conquista de direitos de cidadania até então inexistentes: a ampliação dos mercados de trabalho e consumo viabilizou a incorporação dos trabalhadores aos direitos civis, a abolição de critérios de renda e propriedade para a participação eleitoral ampliou os direitos políticos, a criação de instituições públicas de seguridade e bem-estar objetivaram os direitos sociais. Em síntese, as normas e os procedimentos da organização fordista do processo produtivo, as políticas keynesianas reguladoras do processo de acumulação e o processo de consolidação jurídico-política dos direitos de cidadania (conforme o modelo de Marshall) substanciaram o desenvolvimento do capitalismo avançado no pós-guerra. O Estado ampliou-se no que se refere às suas funções reguladoras, educativas e na sua representividade. Aboliu-se o modelo liberal de Estado diminuto e adotou-se o Estado de Bem-Estar Social¹⁷ como símbolo de modernidade (ABREU, 1997: 51-53).

¹⁷ Os Estados de Bem-Estar Social que foram implementados após a II Guerra Mundial nos países capitalistas mais desenvolvidos apresentavam diferenciações, sendo que os modelos gestados espelhavam o legado histórico, cultural e político de cada país e moldavam-se ao seu estágio de desenvolvimento econômico. O ponto de partida para esses modelos foi o Plano Beveridge, formulado em 1942 por Willian Beveridge, que apresentava as bases para o sistema de seguridade social da Inglaterra. Em linhas gerais, esse plano propunha uma Seguridade Social pública, devendo ter uma ampla cobertura, no sentido da universalidade; ser unificado, no sentido de uma só cota corresponder a uma série de riscos; e o valor dos benefícios deveriam independer dos níveis salariais e dos tipos de emprego. Enquanto a Inglaterra e outros países da Europa ocidental criaram sistemas públicos amplos e universais de proteção social, a tradição norte-americana privilegiou um sistema misto entre o setor público e o privado e os países

No final dos anos 60 e início da década de 70, as economias dos países capitalistas centrais começaram a apresentar sinais de declínio, revertendo o processo de crescimento e expansão que prevaleceu no pós-guerra. Essa passagem de um período de estabilidade para o de crise foi chamado pela Escola Francesa da Regulação como a crise do regime *fordista*¹⁸ de acumulação. A crise do *fordismo*, segundo essa Escola, decorria, dentre outros fatores, da manifestação da tendência decrescente da taxa de lucros e de uma intensificação das lutas sociais no final da década de 60 e princípio da década de 70, nos países centrais, atingindo a relativa estabilidade construída durante esse regime de acumulação. Essa estabilidade estava guarnecida pela matriz do trabalho assalariado com proteção social (com garantias e direitos assegurados aos trabalhadores) e pela transferência dos ganhos de produtividade aos salários. À medida que a crise se

periféricos, entre os quais o Brasil, estruturaram a proteção social mediante a previdência para os assalariados e a assistência aos pobres (MOTA, 1995:128).

¹⁸ Sobre a crise do fordismo, consultar os seguintes autores: BOYER, R. *A teoria da regulação: uma análise crítica*. São Paulo: Nobel, 1990, 192p; BOYER, R. “Os modos de regulação na época do capitalismo globalizado: depois do boom, a crise?” In: FIORI, J. L. et al. *Globalização: o fato e o mito*. Rio de Janeiro: UERJ, 1998. BOYER, R. “Estado, mercado e desenvolvimento: uma nova síntese para o século XXI?”. In: *Economia e Sociedade*, n.12, Campinas: IE/UNICAMP, 1999. CARVALHO, C. P. “Análise regulacionista da economia”. In: *Série Apontamentos*. Maceió: edUFAL, 1998, 82p. CORIAT, B. & SABOIA, J. “Regime de acumulação e relação salarial no Brasil: um processo de fordização forçada e contrariada”. In: *Ensaio FEE*, Porto Alegre, 9(2):, 1988, p.3-45. DEDECCA, C. S. “Desregulação e desemprego no capitalismo avançado”. In: *São Paulo em Perspectiva*, v. 10, n. 1, São Paulo: Fundação SEADE, jan. mar./1996, p.13-20. FERREIRA, C. G. “O ‘fordismo’ sua crise e algumas considerações sobre o caso brasileiro”. In: *Nova Economia*. Belo Horizonte, v.7, n.2, 1997, p.165-201. FERREIRA et al. “Alternativas sueca, italiana e japonesa ao paradigma fordista: elementos para uma discussão sobre o caso brasileiro. In: *Cadernos do CESIT* (texto para discussão n.4). Campinas: UNICAMP/IE/CESIT, abril/1991, p.1-34. LEITE, M. P.” Reestruturação produtiva, novas tecnologias e novas formas de gestão da mão-de-obra “. In: OLIVEIRA, C.A. et al (orgs.) *O mundo do trabalho; crise e mudança no final do século*. São Paulo: Scritta, 1994, 563-587. LIPIETZ, A. *Miragens e Milagres: problemas da industrialização no terceiro mundo*. São Paulo: Nobel, 1988, 231p. LIPIETZ, Alain. *As relações capital-trabalho no limiar do século XXI. Ensaio FEE*, ano 12, n.1, 1991. OLIVEIRA, C.A. & MATTOSO, J. E.(orgs.). *Crise e trabalho no Brasil: modernidade ou volta ao passado?* São Paulo: Scritta, 1996. OLIVEIRA et al. *O mundo do trabalho; crise e mudança no final do século*. São Paulo: Scritta, 1994. POCHMANN, M.” Tendências recentes do emprego no Brasil “. In: *O trabalho sob fogo cruzado*. São Paulo: Contexto, 1999, 81-105. POCHMANN, M. *O trabalho sob fogo cruzado*. São Paulo: Contexto, 1999, 205p. QUADROS, W. J. “Crise do padrão de desenvolvimento no capitalismo brasileiro: breve histórico e principais características”. *Cadernos do CESIT* (texto para discussão n.6). Campinas: UNICAMP/IE/CESIT, junho/1991. SILVA, E. B. “Trabalho e tecnologia no Brasil: *fordismo* e suas transformações”. In: *Refazendo a fábrica fordista: contrastes da indústria automobilística no Brasil e na Grã-Bretanha*. São Paulo: Hucitec, 1991, P.349-376.

refletiu sobre essa estrutura básica de sustentação do *fordismo*, a relação salarial, provocou também uma ameaça de rompimento do pacto social estabelecido entre capital e trabalho, intermediado pelo Estado. Essa ameaça de rompimento se expressou mediante as tentativas de superação da crise arquitetadas pelo capital, que impôs a *reestruturação produtiva* sob a égide da doutrina neoliberal. Engendrou-se uma nova forma de regulação que partiu para a flexibilização da produção, para a intensificação do trabalho, para a desverticalização da produção, para a desregulamentação dos direitos sociais conquistados pelos trabalhadores, etc. Produziu-se, dessa forma, um novo regime de acumulação de capital sob a afirmação do ideário neoliberal, ou seja, da reestruturação produtiva e da nova era do mercado como única via de sociabilidade humana. Desenhou-se, portanto, nas três últimas décadas do século XX, um cenário sócio-histórico favorável ao desenvolvimento dessa nova reestruturação capitalista, tanto no que se refere ao processo produtivo quanto no que concerne à regulação sócio-estatal.

1.2.3 - O neoliberalismo e a desconstrução da racionalidade reguladora do Estado

O capitalismo no final século XX e princípio do século XXI vem-se reestruturando e se organizando em bases mundiais. Muito mais do que o processo de internacionalização do capital industrial, a mundialização faz parte de um novo regime de acumulação sob a égide do capital financeiro. As características desse novo modelo podem ser definidas em contraposição aos modelos de acumulação fordista-keynesiano, que prevaleceram no período áureo do capitalismo, ou seja, do pós II Guerra ao início da década de 70 (CHESNAIS, 1997:4; 1998:24).

A reestruturação produtiva do capital vem buscando adequar a produção à lógica do mercado livre, ou melhor, impor a flexibilização da produção com novos padrões de busca de produtividade, modificando a forma com que o capital realizava a produção de mercadorias. Nasceu desse processo uma empresa mais flexibilizada, baseada no padrão tecnológico da era da informática, produzindo a fragmentação e dispersão do processo produtivo por vários países; uma diversidade e heterogeneidade das formas de organização e de gestão; e ainda, uma variedade de modalidades para se contratar a força de trabalho. O capital vem, assim, beneficiando-se da heterogeneidade do trabalhador coletivo e, por isso, fomentando-a. Ele contrata o trabalho formal com proteção social, no caso do núcleo de trabalhadores mais qualificados e estratégicos ao processo produtivo; contrata por tempo parcial, utilizando-se do trabalho precário; terceiriza parte de suas atividades, repassando-as a outros; e faz uso do trabalho familiar, inclusive da força de trabalho infantil. Esse novo regime de acumulação reúne, na organização do trabalho e da produção, formas mais excludentes e não menos eficazes de exploração (DUARTE, 2000:53-54).

Em síntese, esse novo modelo de acumulação capitalista vem se organizando, por meio:

- a) Da mundialização do capital, isto é, da integração dos mercados financeiros mundiais, organizados em blocos econômicos. Destacando-se que a financeirização da economia acentuou o caráter especulativo do capitalismo e a supremacia do capital financeiro sobre o produtivo.
- b) Do fortalecimento das empresas transnacionais, que operam em várias nações, a partir da fragmentação e dispersão dos processos de produção e da busca das vantagens comparativas proporcionadas pela variedade das formas de contratação da força de trabalho.

- c) Da flexibilização da produção, fundamentada no padrão tecnológico da era da informática, trazendo uma diversidade e heterogeneidade nas formas de organização e de gestão, que provocam mudanças na organização do trabalho e da produção;
- d) Da precarização do trabalho, traduzida pelo desemprego estrutural; pela desregulamentação das relações de trabalho; pela instabilidade dos trabalhadores; e, pelo aumento da exclusão social (DUARTE, 2000:54).

A reestruturação em curso não é apenas técnico-produtiva; trata-se de um processo de acumulação de capital mundializado, que promoveu a crise dos elementos envolvidos no padrão de desenvolvimento vigente ao longo do século XX, quais sejam: pleno emprego, sistemas públicos de proteção social, regulação sócio-estatal e pactos sociopolíticos nos limites das fronteiras e da soberania nacionais. Todos esses elementos parecem entrar em contradição com as novas tendências da acumulação mundialmente articulada (ABREU, 1997: 58).

Esse processo de reestruturação capitalista tem como projeto político e ideológico o chamado neoliberalismo¹⁹. O ideário neoliberal faz um forte apelo aos dogmas liberais, definindo o mercado como organizador dos espaços sociais e propondo alterações nos padrões de operação do Estado como regulador das relações econômicas e sociais.

Inicialmente o mote dessa ideologia era a tese do Estado Mínimo, ou seja, a redução do

¹⁹ A categoria neoliberalismo foi empregada inicialmente quando da reformulação do liberalismo clássico, que ocorreu no final do século XIX e início do século XX, no contexto de transição do capitalismo de livre concorrência para o capitalismo de monopólios, caracterizado pelo intervencionismo estatal. Hoje, o mesmo termo é utilizado para indicar um movimento oposto, ou seja, de negação desse intervencionismo estatal e de combate aos gastos com os Estados de Bem-Estar Social, fazendo com que alguns autores proponham como mais adequado a terminologia de pós-liberalismo ou pós-neoliberalismo (Ver Neo-liberalismo ou pós-liberalismo? Educação pública, crise do Estado e democracia na América Latina SAVIANNI, 1992: 9-29). Nesta tese, manteremos a terminologia neoliberalismo para identificar o atual projeto político-ideológico que vem acompanhando o movimento de reestruturação capitalista, a partir dos anos 70 do final do século XX, por ter sido esta a terminologia mais encontrada na bibliografia, utilizada por autores como Perry Anderson, Francisco de Oliveira, Emir Sader, Pablo Gentili, etc. (Ver: Pós-neoliberalismo – as políticas sociais e o Estado democrático, organizado por SADER e GENTILI, 1995).

Estado em seu tamanho, em seu papel e nas suas funções. A redução das dimensões do Estado era apresentada como capaz de resolver os problemas de um setor público estrangulado por suas dívidas. E a chamada flexibilização do mercado de trabalho (a eliminação de certas garantias sociais dos trabalhadores) era colocada como condição importante para o enfrentamento do desemprego (DRAIBE, 1993: 89; DUPAS, 1999: 93-94). A lógica da doutrina neoliberal tem se pautado na liberação dos entraves sociopolíticos de caráter nacional ao processo de reestruturação produtiva em curso, por meio da minimização da presença dos Estados em certos setores e das barreiras nacionais, reduzindo, com isso, as possibilidades e os espaços de intervenção dos cidadãos e das instituições democráticas sobre a acumulação de capital (ABREU, 1997:59).

O surgimento do ideário neoliberal é identificado com o pensamento de Friedrich Hayek²⁰, economista da Escola Austríaca, que no pós-guerra combatia com veemência os postulados keynesianos, ou seja, a intervenção estatal na economia e os gastos do Estado com o bem-estar social. Pautando-se nos dogmas do liberalismo clássico, esse autor considerava que se o Estado assumisse um papel protetor estaria desincentivando os indivíduos a desenvolver suas próprias potencialidades, conduzindo-os à perda do estímulo para com o seu desenvolvimento. Para ele, o Estado deveria ter, como funções, a proteção da liberdade dos indivíduos, a preservação da lei e da ordem, o reforço dos contratos privados e a promoção do mercado competitivo. Segundo Hayek, qualquer outra forma de intervenção do Estado na regulação econômica e social seria desastrosa.

²⁰ ANDERSON (1995:9-10) considera o texto de Friedrich Hayek, *O Caminho da servidão*, escrito em 1944, como a origem do pensamento neoliberal. Cita ainda como defensores das idéias neoliberais os membros da Sociedade de Monet Pèlerin, criada em 1947, entre os quais se encontram: Milton Friedman, Karl Popper, Lionel Robbins, Ludwig Von Mises, Walter Eupken, Walter Lipman, Michael Polanyi, Salvador de Madariaga.

Esse autor encarava as formas keynesianas ou social-democratas como o primeiro passo para o estabelecimento dos regimes totalitários como o da Alemanha nazista e o da União Soviética comunista. Hayek repudiava a planificação centralizada, dizendo que esta tomaria conta da vida das pessoas, impedindo-lhes de expressar seus desejos individuais e sua liberdade de escolha. Da mesma forma que Hayek combatia os regimes totalitários, ele considerava que a democracia ilimitada também colocava em risco os fundamentos da liberdade. Anderson afirma que para Hayek a democracia em si mesma jamais havia sido um valor central do neoliberalismo. *“A liberdade e a democracia, explicava Hayek, podiam facilmente tornar-se incompatíveis, se a maioria democrática decidisse interferir com os direitos incondicionais de cada agente econômico de dispor de sua renda e de sua propriedade como quisesse.”* (ANDERSON, 1995:19-20). Segundo PRZEWORSKI & WALLERSTEIN (1988:34-35), os neoliberais têm um projeto histórico de libertar a acumulação de todas as cadeias impostas a ela pela democracia. Para esses autores, *“(...) a crise do Keynesianismo é uma crise do capitalismo democrático.”*

As idéias de Hayek foram lançadas em um momento em que o capitalismo avançado estava entrando na sua fase áurea, apresentando taxas de crescimento nunca antes registradas na história; não havia, pois, clima para se dar credibilidade aos anúncios neoliberais do perigo que representava a regulação estatal do mercado e das relações sociais. Esse quadro vai ser alterado com a crise estrutural do modelo de desenvolvimento econômico do pós-guerra, que se instalou nos países avançados a partir da década de 70. Hayek e seus seguidores, dentre eles Milton Friedman, da Escola de Chicago, argumentavam que a crise era o resultado do poder excessivo conquistado pelos sindicatos e pelos movimentos dos trabalhadores, de suas pressões por aumentos

salariais e maior investimento do Estado em proteção social. Isso teria provocado uma diminuição dos lucros das empresas e desencadeado um processo inflacionário (ANDERSON, 1995: 10-11).

A partir da vitória de forças políticas conservadoras como a eleição de Margaret Thatcher na Inglaterra (1979), Ronald Reagan nos Estados Unidos (1980) e Helmut Kohl na Alemanha (1983), o neoliberalismo se transformou numa alternativa de poder viável no interior das principais potências do mundo capitalista. Esses governos buscaram enfrentar a crise de acumulação apoiando-se no argumento neoliberal do mercado como único mecanismo competente de auto-regulação econômica e social, orientando suas políticas para a estabilização monetária, desregulamentação, privatização e abertura comercial. Ocorreram também tentativas de desestabilização dos pilares do Estado de Bem-Estar, reduzindo a universalidade e os graus de cobertura de muitos programas sociais e privatizando a produção, a distribuição ou ambas as formas públicas de provisão dos serviços sociais (DRAIBE, 1993:92). Aqueles governos traduziram para o plano prático as grandes linhas do discurso acadêmico neoliberal. Essas idéias foram incorporadas e consagradas por organizações como o Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional – FMI e Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, e se transformaram em condicionantes e recomendações de ajustamento econômico para concessão de empréstimos aos países subordinados.

O ideário neoliberal foi se espalhando pelo mundo. Essa difusão foi facilitada, entre outras razões, pelo dinamismo da reestruturação capitalista, pelo êxito inicial de alguns países centrais no controle do processo inflacionário, pelas orientações de instituições multilaterais subordinadas aos interesses do mercado (Banco Mundial, FMI, BID). Essa doutrina influenciou não só os países socialdemocratas da comunidade européia como

também os países do leste europeu (após o colapso da URSS), os países da América Latina e até aqueles países que se autoproclamavam de esquerda como o socialismo francês, espanhol e grego. O programa neoliberal que abrangia, principalmente a reestruturação produtiva, a privatização acelerada, políticas fiscais e monetárias em sintonia com os organismos mundiais de hegemonia do capital – FMI, Banco Mundial, BID e, ainda, o enxugamento do Estado, passou então a ser implementado de forma generalizada, embora sua penetração e importância estejam distribuídas de maneira desigual segundo países e regiões.

O pensamento neoliberal, ao combater o Estado de Bem-Estar Social ou o sistema de políticas sociais construído no pós-guerra, passou a defender um processo de mercantilização do Estado. Passou-se a defender que as funções classicamente atribuídas ao Estado vinham se esvaziando, como o apoio de infra-estrutura para a acumulação privada, defesa dos interesses nacionais no mercado internacional, prestação de serviços sociais à população e regulamentação das relações econômicas e sociais internas (SADER, 1999: 125). A necessidade de se implementar as reformas conservadoras do programa neoliberal impõe como modelo de atuação do Estado:

“... (1) um Estado forte para quebrar o poder dos Sindicatos e movimentos operários, para controlar o dinheiro público e cortar drasticamente os encargos sociais e os investimentos na economia;

2) um Estado cuja meta principal deveria ser a estabilidade monetária, contendo os gastos sociais e restaurando a taxa de desemprego necessária para formar um exército industrial de reserva que quebrasse o poderio dos sindicatos;

3) um Estado que realizasse uma reforma fiscal para incentivar os investimentos privados e portanto, que reduzisse os impostos sobre o capital e as fortunas, aumentando os impostos sobre a renda individual e, portanto, sobre o trabalho, o consumo e o comércio;

4) um Estado que se afastasse da regulação da economia, deixando que o próprio mercado, com sua racionalidade própria, operasse a desregulamentação; em outras palavras, abolição do controle estatal sobre o fluxo financeiro, drástica legislação antigreve e vasto programa de privatização.” (CHAUI, 2000:28).

Nessa perspectiva, necessitava-se de um Estado forte, atuante e catalisador, para facilitar, encorajar e regular os negócios privados e reduzir a pressão dos movimentos organizados dos trabalhadores. Para SANTOS (1998:3), no nível da estratégia de acumulação, o Estado é mais forte do que nunca, na medida em que passa a ser da sua competência gerir e legitimar, no espaço nacional, as exigências do capitalismo global. Constata-se, portanto, que o caráter mínimo do Estado estaria presente no projeto de redução do seu papel como provedor de bens e serviços sociais e, portanto, na regressão proposta em termos da institucionalização de direitos sociais. Nesse sentido, para Santos, o chamado Estado fraco foi um processo político muito preciso destinado a construir um poder cuja força consistia também na capacidade de submeter as instituições sociais à lógica mercantil.

As políticas sociais, situadas na esfera pública e consideradas como um direito do cidadão, deviam se converter em serviços privados, regulados pelo mercado, tornando-se uma mercadoria a ser adquirida por aqueles que possuíam poder aquisitivo para comprá-las. Na realidade, as elites dominantes necessitam cada vez menos do Estado como provedor de serviços. Elas utilizam educação privada, saúde privada, transporte privado, segurança privada, correio privado, embora não abram mão dos subsídios, dos créditos, do perdão de dívidas, das isenções estatais, como formas de privatização do Estado e de subordinação do Estado ao processo de acumulação privada de capital (SADER, 1999: 128). Por essa lógica, a saúde, a educação, a seguridade social e outras

políticas sociais deixam de ser componentes inalienáveis dos direitos do cidadão e se transformam em mercadorias intercambiadas entre fornecedores e compradores à margem de toda especulação política (BORÓN, 1999:9). Os programas sociais públicos, ao perderam o caráter universal, devem ser redirecionados aos setores mais pobres da população, seletivamente escolhidos de acordo com sua maior necessidade e urgência, sem, no entanto, *desestimular* o trabalho.

Para Castel, desmontar a proteção social organizada pelo Estado não significaria apenas suprimir conquistas sociais, mas sim quebrar a forma moderna de coesão social. Segundo esse autor,

“... impor de uma forma incondicional as leis de mercado ao conjunto da sociedade equivaleria a uma verdadeira contra-revolução cultural de conseqüências sociais imprevisíveis, porque seria destruir a forma específica de regulação social instituída há um século.” (CASTEL, 1998: 563).

Nos países capitalistas avançados, responsáveis pela propagação da proposta neoliberal, percebe-se a continuação de Estados amplos e ricos, não se abrindo mão das regulações que organizavam o funcionamento dos mercados; manteve-se um alto nível de arrecadação de impostos; promoveram-se formas encobertas e sutis de protecionismo e subsídios; e conviveu-se com déficits fiscais extremamente elevados (BORÓN, 1999:9). Aliando-se a esses *desvios* da programação neoliberal, Anderson alega que todas as medidas neoliberais propostas buscavam um fim histórico, ou seja, restaurar as altas taxas de crescimento estáveis, como existiam antes da crise dos anos 70. Apesar de o programa neoliberal ter obtido êxito quanto à deflação, taxa de lucros e diminuição de salários²¹, não ocorreu entre os anos 70 e 80 nenhuma mudança na taxa de crescimento,

²¹ Segundo ANDERSON (1995:14-15), “... a prioridade mais imediata do neoliberalismo era deter a grande inflação dos anos 70. Nesse aspecto seu êxito foi inegável. No conjunto dos países da OCDE, a

muito baixa nos países da OCDE - Organização Europeia para o Comércio e o Desenvolvimento. A recuperação dos lucros não levou a uma recuperação dos investimentos e a desregulamentação financeira criou condições muito mais propícias para a inversão especulativa do que produtiva, ocorrendo uma verdadeira explosão dos mercados de câmbio internacionais. ANDERSON (1995:14-17) aponta também que, apesar de todas os esforços para reduzir os direitos sociais do trabalhador, a onda de desemprego provocou gastos gigantescos aos Estados de Bem-Estar Social.

Considerando esse quadro, verifica-se que a maior vitória do neoliberalismo foi ter se tornado o senso comum do nosso tempo (SADER, 1995:147). Pode-se dizer que a ideologia neoliberal conseguiu convencer amplos setores da sociedade, destacando-se entre eles as elites políticas, de que não se apresenta outra alternativa a ser aplicada no atual contexto histórico de nossas sociedades. Buscou-se difundir que a reestruturação neoliberal é a única alternativa possível à crise do modelo fordista-keynesiano ante a uma ordem social e econômica globalizada. Dessa forma, entende-se a doutrina neoliberal como um processo de construção de hegemonia, ou seja, uma estratégia de poder que se apresentou por meio de formulações práticas no plano econômico, político, jurídico, e social; e estratégias culturais, orientadas a impor, pedagogicamente, novos diagnósticos acerca da crise e construir a partir daí novos significados sociais, os quais visavam legitimar as reformas praticadas a partir da crise dos anos 70. Tratava-se da

taxa de inflação caiu de 8,8% para 5,2% entre os anos 70 e 80, e a tendência de queda continua nos anos 90. A deflação, por sua vez, deveria ser a condição para a recuperação dos lucros. Também nesse sentido o neoliberalismo obteve êxitos reais. Se, nos anos 70, a taxa de lucro das indústrias nos países da OCDE caiu em cerca de 4,2%, nos anos 80 aumentou 4,7%. (...) A razão principal dessa transformação foi, sem dúvida, a derrota do movimento sindical, expressado na queda drástica do número de greves durante os anos 80 e numa notável contenção dos salários. Essa nova postura sindical, muito mais moderada, por sua vez, em grande parte era produto de um terceiro êxito do neoliberalismo, ou seja, o crescimento das taxas de desemprego, concebido como um mecanismo natural e necessário de qualquer economia de mercado eficiente. (...) Finalmente, o grau de desigualdade (...) aumentou significativamente no conjunto dos países da OCDE: a tributação dos salários mais altos caiu 20% em média nos anos 80, e os valores das bolsas aumentaram quatro vezes mais rapidamente do que os salários.”

difusão de um novo senso comum que fornecesse coerência, sentido e uma pretensa legitimidade às propostas de reforma impulsionadas pelo bloco dominante.

“Se o neoliberalismo se transformou num verdadeiro projeto hegemônico, isto se deve ao fato de ter conseguido impor uma intensa dinâmica de mudança material e, ao mesmo tempo, uma não menos intensa dinâmica de reconstrução discursivo-ideológica da sociedade. Processo derivado da enorme força persuasiva que tiveram e estão tendo os discursos, os diagnósticos e as estratégias argumentativas, elaborada e difundida por seus principais expoentes intelectuais. (...) Os intelectuais neoliberais reconheceram que a construção do senso comum (ou, em certo sentido, desse novo imaginário social) era um dos desafios prioritários para garantir o êxito na construção de uma ordem social regulada pelos princípios do livre-mercado e sem a interferência sempre perniciosa da intervenção estatal. Não se tratava só de elaborar receitas academicamente coerentes e rigorosas, mas, acima de tudo, de conseguir que tais fórmulas fossem aceitas, reconhecidas e exigidas pela sociedade como a solução natural para antigos problemas estruturais.” (GENTILI, 1996: 10-12).

O neoliberalismo, no plano conceitual, reproduz um conjunto heterogêneo de representações e argumentos, *reinventando* o liberalismo mas introduzindo formulações e propostas muito mais próximas de um conservadorismo político e de uma sorte de *darwinismo* social distante pelo menos das vertentes liberais do século XX (DRAIBE, 1993: 86). O neoliberalismo não possui um corpo teórico próprio; ele se baseia nos argumentos clássicos do liberalismo como a busca da despolitização total dos mercados, a liberdade absoluta de circulação dos indivíduos e dos capitais privados e a defesa intransigente do individualismo. No entanto, existem diferenças que singularizam o chamado neoliberalismo desse final do século XX e início do século XXI. Um dos pontos de diferenciação do neoliberalismo atual para o liberalismo clássico, apontados por Abreu, é que o mercado não é mais figurado como *riqueza das nações*. No neoliberalismo,

“... a internacionalização do processo produtivo, a associação entre capitais de diferentes nacionalidades e o sistema financeiro globalizado, dentre outros elementos, expressam um padrão de acumulação e uma divisão internacional do trabalho que concretizam o mercado mundial como realidade sensível aos produtores e consumidores de mercadorias. Estas são cada vez menos um produto exclusivo do trabalho nacional e cada vez mais destinadas ao consumo mundial. Diante disso torna-se cada vez mais difícil falar em capitalismo ou mercado nacional em oposição à acumulação mundial. A imagem e as ‘virtudes’ do mercado globalizado são transfigurados em ‘valor universal’ transcendentais às identidades nacionais.” (ABREU, 1997: 57-58).

Já FIORI (1997:202-205) destaca pelo menos quatro diferenciações. Na primeira, ele aponta que o

“... individualismo liberal se apresenta hoje com a pretensão explícita de se formalizar enquanto ‘individualismo metodológico’, uma pretensão de cientificidade que não tinha antes e que se manifesta na sua tentativa, enquanto corpo teórico, de alcançar um nível cada vez mais alto de sofisticação do ponto de vista formal e matemático, ainda quando a sua sofisticação matemática esteja extremamente distante do mundo real. Nesta direção devem ser compreendidas as ‘teorias dos jogos’, das ‘expectativas racionais’, da ‘escolha pública’, que hoje são moeda corrente no campo da teoria econômica e da ciência política. Neste sentido, aliás, a teoria econômica neoclássica vem exercendo hoje uma influência imperial sobre todas as demais ciências sociais, teóricas ou aplicadas.” (FIORI, 1997:203-204).

Uma segunda grande diferença para esse autor é o casamento virtuoso, marcado por uma mútua alimentação, que ocorreu entre as idéias e políticas neoliberais e as transformações econômicas, políticas e materiais do capitalismo a partir de sua crise estrutural, instalada na década de 70. Isso ocorreu de tal modo que, muitas vezes, a força das idéias, da ideologia e da teoria, orientando as políticas, foi que abriu os caminhos para o avanço da desregulamentação generalizada dos mercados através do mundo. Para FIORI (1997:204), em outros momentos, este casamento virtuoso ocorreu de forma que o avanço expansivo do capital é que foi criando e adubando o terreno para

a chegada das idéias neoliberais. A terceira diferença é a de ser uma ideologia quase universalmente hegemônica, alcançando enorme difusão no plano mundial, situação que, segundo o autor, o liberalismo jamais tinha alcançado. A derrota do comunismo e o avanço da ideologia neoliberal para o Leste Europeu e para os países da Ásia foram fatores fundamentais desse processo de afirmação neoliberal. E, por último, FIORI (1997:205) destaca a vitória ideológica do neoliberalismo como uma “*espécie de selvagem vingança do capital contra a política e contra os trabalhadores.*” Ele está se referindo ao projeto neoliberal de desmonte dos Estados de Bem-Estar Social, que se transformou na grande bandeira das reformas nas décadas de 80 e 90, das quais se falava em diversos países.

Em síntese, a doutrina neoliberal aponta hoje para um determinado modelo de Estado reconstruído à imagem e semelhança do mercado e não da democracia e da cidadania. Em consequência, aponta-se também para um novo modelo de relações entre as classes. Ocorre, segundo SADER (1995:146), um processo de reprivatização das relações de classe, antes fortemente permeadas pelo Estado. Existe ainda um avanço generalizado das relações mercantis que tem se expressado sem mediação alguma. Assistiu-se, como políticas de revisão do papel do Estado ao longo dessas duas últimas décadas, a um ciclo de privatizações em vários países e a retirada progressiva do Estado como produtor de bens e serviços. Tudo vem ocorrendo como se o adversário do neoliberalismo econômico estivesse nas modernas formas de regulação sociopolítica dos Estados nacionais, quer sejam resultados ou não de pactos democráticos. Trata-se, portanto, de uma elevação dos interesses privados contra o predomínio da regulação pública do mercado e dos direitos. Essa lógica supõe a desconstrução da racionalidade reguladora dos pactos sociopolíticos que foram firmados ao longo do século XX. Estes

passaram a ser concebidos como obstáculos às atuais tendências de acumulação em escala mundial (ABREU, 1997:58-59).

1.3 - Considerações finais

A institucionalização do Estado Moderno resultou da necessidade da burguesia de criar as condições políticas para se apropriar do excedente econômico. Nos primórdios do capitalismo, ou seja, na sua fase concorrencial, cujas bases teóricas se encontram no liberalismo clássico, as leis de mercado preponderaram, reafirmando o dogma da não-intervenção do Estado na economia e nas relações sociais. O Estado representava, então, o aparato organizacional e legal que garantia a propriedade privada e os contratos. Nesses termos, o Estado era, por definição, privado, na medida em que se colocava a serviço das classes ou grupos dominantes que o controlavam. O Estado, que possuía o monopólio legal do uso da força, garantia os direitos naturais ou civis dos indivíduos proprietários, o livre funcionamento do mercado e dos contratos decorrentes do seu funcionamento, e a produção e circulação da moeda. No entanto, a expansão do capitalismo, a passagem para a sua fase monopolista, e a necessidade de responder às mobilizações operárias sucedidas ao longo das revoluções industriais, levaram o Estado a redefinir o seu papel e obrigaram a doutrina liberal a rever o dogma da não-intervenção.

A organização e o movimento dos trabalhadores e a difusão das idéias socialistas, principalmente no século XIX, associados às profundas desigualdades sociais inerentes ao sistema capitalista, passaram a evidenciar para as classes dominantes a necessidade da integração dos trabalhadores à ordem capitalista. Essa realidade exigia a presença reguladora e educativa do Estado, que deveria pautar a sua atuação para além da

coerção, ou seja, buscando o consentimento ativo das classes subalternas. Dessa forma, criou-se um Estado ampliado, que não devia mais representar exclusivamente os interesses da burguesia mas também se abrir para os interesses das demais classes, se quisesse manter a dominação. Esse Estado ampliado passou a exercer funções reguladoras e educativas, voltadas não só para as questões econômicas mas também para as esferas política, social e cultural.

Para garantir a manutenção e a reprodução capitalista, com harmonia social, o Estado intervém e educa o consenso, estabelecendo limites às ações individuais e impondo valores morais advindos do mundo burguês, como se fossem valores universais, e, portanto, acima das classes sociais. Na economia, o Estado regula o mercado de capitais, o mercado consumidor, o crédito, e as relações entre capital e trabalho. Na esfera social, o Estado implementa políticas sociais, e engloba algumas das reivindicações dos trabalhadores.

A história do desenvolvimento capitalista mostrou que esse sistema pressupõe uma esfera pública e a realização de pactos social e político para se reproduzir e legitimar. Nesse sentido, o capitalismo teve que se orientar, crescentemente, por novas “concessões” sociais às classes subalternas, mediante a implementação de políticas sociais, e da incorporação progressiva dos trabalhadores, sobretudo ao longo das três décadas de expansão econômica e da implementação dos Estados de Bem-Estar Social no segundo pós-guerra. Esse período correspondeu à generalização do modelo fordista-keynesiano de atuação estatal, a expansão do sufrágio eleitoral e a ampliação da participação das classes subalternas nas decisões públicas. Em contrapartida, cresceu o controle político-burocrático sobre a vida dos cidadãos, tendo a proteção social, em alguns casos, se transformado numa espécie de tutela estatal. O Estado se configurou

em provedor dos bens e serviços sociais o que se constituiu num poderoso elemento de coesão social e sustentação da hegemonia política das classes dominantes.

A partir dos anos 70, com o processo de reestruturação capitalista e a difusão da ideologia neoliberal, passou-se a defender a tese de que as funções historicamente assumidas pelo Estado no desenvolvimento do capitalismo, ou seja, o apoio de infraestrutura para a acumulação privada, a defesa dos interesses nacionais no mercado internacional, a prestação de serviços sociais à população e a regulamentação das relações econômicas e sociais vinham-se esvaziando. A seção 1.3 deste capítulo mostrou que a tendência dos países industrializados tem sido unânime em aceitar o esgotamento das possibilidades de manutenção das práticas keynesianas e do modelo fordista de produção. Esses países passaram a difundir a ideologia neoliberal pregando a reestruturação capitalista, engendrada pelo capital, como a única alternativa possível à crise do modelo fordista-keynesiano perante à ordem social e econômica mundializada. O debate sobre o Estado passou a se pautar na idéia de um Estado forte, que soubesse atuar no mundo globalizado e conter as organizações dos trabalhadores, e de um Estado mínimo, que não criasse obstáculos ao mercado e que se retirasse progressivamente da função de provedor dos bens e serviços sociais.

O estudo teórico e histórico, realizado no decorrer deste capítulo, buscou demonstrar a evolução do papel do Estado na sociedade capitalista, destacando-se o seu papel de provedor de bens e serviços sociais. Mostrou-se também que esse papel foi fundamental para a obtenção do consentimento dos dominados ao modelo capitalista de produção. À medida que o Estado se afasta dessa função, na fase atual do capitalismo contemporâneo, e, tendo em vista a perspectiva de se romperem os pactos sociais e políticos realizados entre capital e trabalho, por meio da mediação estatal, a questão que

se coloca é sobre as implicações sociais e políticas para a coesão social diante dessa atual mudança no papel do Estado. Como o Estado vem agindo pedagogicamente tendo em vista a criação de um conformismo social correspondente às necessidades de recomposição da hegemonia das classes dominantes? Buscar-se-á determinar a efetividade e o novo papel do Estado na fase atual do capitalismo, bem como a natureza das novas relações entre o Estado e a sociedade civil.

O próximo capítulo vai ater-se ao desenvolvimento do capitalismo no Brasil, destacando-se o contexto histórico-social da regulação estatal a partir dos anos 30, bem como a construção das relações que o Estado estabelece com a sociedade civil. Pretende-se evidenciar o modelo de desenvolvimento montado a partir dos anos 30, ou seja, a partir da tradição getulista, que se tornou alvo da desmontagem do atual governo.

CAPÍTULO 2

O CONTEXTO HISTÓRICO-SOCIAL DO PAPEL REGULADOR

DO ESTADO BRASILEIRO

“Acontece que o caminho para o futuro desejado ainda passa, a meu ver, por um acerto de contas com o passado. Acredito firmemente que o autoritarismo é uma página virada na história do Brasil. Resta, contudo, um pedaço do nosso passado político que ainda atravanca o presente e retarda o avanço da sociedade. Refiro-me ao legado da Era Vargas, ao seu modelo de desenvolvimento autárquico e ao seu Estado intervencionista. Esse modelo, que à sua época assegurou progresso e permitiu a nossa industrialização, começou a perder fôlego nos fins dos anos 70.” (Senador Fernando Henrique Cardoso, 15/12/1994).

O discurso de despedida do Senador Fernando Henrique Cardoso do Senado Federal, em dezembro de 1994, para assumir o cargo de Presidente da República faz referência ao seu projeto de modernização do Estado brasileiro, que pretende colocar um fim ao modelo intervencionista iniciado a partir da Era Vargas. Os anos 30 são uma referência histórica por marcar o início de intensas transformações no processo capitalista brasileiro, que foram decisivas para o modelo de desenvolvimento econômico-social e a consolidação do projeto intervencionista do Estado. Nessa perspectiva, registrou-se uma forte tendência à centralização política, conduzindo ao intenso intervencionismo estatal e a um alto poder de ingerência e regulamentação sobre as diferentes esferas da sociedade. A opção pelo Estado nacional forte, centralizador e interventor, tentava solucionar as contradições decorrentes, principalmente, de duas das tendências que prevaleceram na República Velha, quais sejam, a predominância do poder regional das oligarquias dos Estados sobre o Estado nacional e a influência da ordem liberal, abalada pelas dificuldades do mercado, pela Crise de 1929 e pela ascensão nazifascista.

Neste capítulo, pretende-se focar o modelo brasileiro de desenvolvimento do capitalismo, delineado a partir de 1930, e a relação que se estabelece entre o Estado e a Sociedade nesse processo. Destacar-se-á a intervenção estatal como provedor de bens e serviços sociais, visto que esse mecanismo funcionou como uma normatividade reguladora das relações sociais, propiciando condições de manter e reproduzir a acumulação e dominação capitalistas e a hegemonia política das classes dirigentes. Considerando-se o objeto de estudo, focar-se-á as políticas sociais relativas à proteção social ao trabalho, mais especificamente, a política de Previdência Social, não se estendendo a análise às demais políticas sociais que definem o campo de ação do Estado.

Com a recuperação desse movimento histórico, pretende-se entender melhor o momento atual que nos coloca diante de uma posição que defende a mudança no papel do Estado de provedor de bens e serviços sociais, traduzida no discurso de Fernando Henrique Cardoso, como o fim do intervencionismo da Era Vargas, símbolo de uma época que já se esgotara. O capítulo parte da Revolução de 30 e se estende até o final do governo militar em 1984.

2.1 - A Revolução de 1930 e a construção das políticas reguladoras do Estado

O desenvolvimento do capitalismo de base industrial no Brasil provocou, no início do século XX, o surgimento das aglomerações urbanas que apresentavam um ritmo de crescimento acelerado, associado às reformulações da economia, à exploração do trabalho livre e ao surgimento da chamada questão social. O emergente empresariado industrial, nessa ocasião, atuava no sentido de ajustar-se à predominante ordem oligárquica, dominada pela fração agroexportadora, que lhe oferecia a indispensável

estabilidade política para realizar a acumulação, não havendo antagonismo entre as frações da classe dominante. Não ocorreu, portanto, uma revolução democrático-burguesa no Brasil. A transformação capitalista ocorreu graças ao acordo entre as frações das classes economicamente dominantes, não tendo a burguesia industrial um projeto de disputar a hegemonia política.

O modelo brasileiro de transição para o capitalismo de base industrial é considerado por autores como COUTINHO (1985), VIANNA (1996), e NOGUEIRA (1998) como uma modernização de talhe *conservador*, feita *pelo alto* e *passivamente*. Segundo esses autores, o conceito gramsciano de *revolução passiva*²² se revelou de fundamental importância para a análise do caminho brasileiro para o capitalismo. Para Gramsci, a revolução passiva, ao contrário de uma revolução popular do tipo *jacobino*, que ocorre a partir *de baixo*, significa um processo de transformação realizado pelas elites dominantes, ou seja, *pelo alto*, que exclui a participação das forças democráticas e populares no novo bloco de poder. O processo de revolução passiva implica a presença de dois momentos: o de *restauração*, quando há uma reação da classe dominante à possibilidade de uma efetiva e radical transformação de baixo para cima, e o de *renovação*, à medida que algumas demandas populares são incorporadas e postas em prática pelas velhas camadas dominantes. O aspecto restaurador não anula o fato de que possam ocorrer modificações efetivas a partir desse movimento renovador (COUTINHO, 1985:108-109).

²² O conceito de revolução passiva foi construído por Gramsci para compreender tanto a formação do Estado burguês moderno na Itália como também para definir traços da passagem do capitalismo italiano para sua fase monopolista.

A conjuntura²³ do final da década de 20 foi marcada pela crise econômica, política e social e desencadeou a chamada Revolução de 1930, que seguiu o modelo de *revolução passiva*, do tipo *renovação*, não se efetivando uma ruptura radical com as velhas formas de dominação social e política. O movimento político-militar de 1930 reuniu diferentes atores sociais sob a liderança de Getúlio Vargas. Essa coalizão ficou conhecida como Aliança Liberal - AL e era composta por grupos políticos heterogêneos, como os setores da oligarquia não vinculados à exportação; representantes da classe média urbana; oficiais militares, destacando-se os tenentes; e frações importantes da burguesia industrial. O triunfo da Aliança Liberal levou à formação de um bloco de poder, comandado pela oligarquia não exportadora, que buscou cooptar a ala moderada da liderança político-militar das camadas médias, ou seja, os tenentes, mas manteve marginalizados os setores populares. A burguesia urbano-industrial mais uma vez aderiu à nova ordem oligárquica não emergindo como classe dirigente, considerando que na proposta de modernização e na nova configuração estatal estavam incluídos os interesses específicos das indústrias sob a égide do Estado.

Havia por parte da Aliança Liberal um projeto ainda incipiente de renovar os costumes políticos, reduzir o exclusivismo agrário e modernizar o País. Nos primeiros anos do governo Vargas, anos que antecederam o Estado Novo, não havia, por parte do poder central, uma estratégia política voltada especificamente para o fortalecimento da industrialização, como eixo fundamental da economia²⁴. No entanto, ocorreu uma

²³ Na esfera econômica, destacou-se a queda das exportações de café, acelerada com a crise mundial do capitalismo em 1929, afetando a orientação agroexportadora da economia. Na arena política, salientou-se o descontentamento de setores tradicionais e emergentes com o regime oligárquico da 1ª República. E no que se refere à questão social, ressaltou-se a organização política dos trabalhadores urbanos, cujas conquistas foram decisivas na formulação das leis protetoras do trabalho.

²⁴ A partir do golpe de 1937 foi que se priorizou, mais intensamente, os interesses da facção industrial no aparelho do Estado.

reordenação do sistema produtivo com o deslocamento da preponderância do setor agroexportador para a base urbano industrial. Intensificou-se a produção interna dos bens de consumo não-duráveis destinados ao consumo das chamadas classes populares²⁵. Tratava-se da estratégia de *substituição de importações* que “*propunha inverter a receita das exportações primárias na indústria de bens de consumo, ao comprar os bens de capital do centro e proteger, por fortes barreiras alfandegárias, as indústrias nascentes.*” (LIPIETZ, 1988: 77). Aos poucos foi-se configurando uma nova forma de desenvolvimento capitalista, centrado na industrialização, na modernização das estruturas do Estado e na incorporação subordinada das populações urbanas emergentes. Segundo NOGUEIRA (1998:35), o fortalecimento do Estado como centro de decisão e ação sobre a atividade econômica impunha-se como única via possível da industrialização. Esta

“(...) irá ganhar impulso não graças à organização em nível superior da sociedade civil, ou à virulência dos conflitos urbanos, nem à autonomização política de uma classe burguesa industrial, mas sim graças à regulação estatal e ao impacto da nova situação econômica mundial. Será de fato o Estado – alargado, adequadamente aparelhado e imbuído de novas funções – que aproveitará a conjuntura aberta com a crise de 29 para dirigir a modernização e organizar a sociedade civil, bloqueando sua livre manifestação e apropriando-se do que havia de mais dinâmico nela; um Estado não apenas garantidor da ordem capitalista, mas ativo e empreendedor, posto que participe direto do próprio sistema de produção e acumulação.” (NOGUEIRA, 1998:35-36).

De fato, o núcleo de poder que assumiu em 1930 procurou intensificar a presença do Estado na sociedade, mudando radicalmente o seu papel. Buscou-se organizar um

²⁵ A menção a classes populares ou a massas populares “*revela a realidade de inúmeras pessoas, situadas em camadas social e economicamente inferiores da sociedade capitalista existente no Brasil. Embora flagrantemente indefinidas, classes populares passam a significar a realidade de tais pessoas, em particular por causa da impossibilidade de atuarem satisfatoriamente dentro dos padrões de classe, com certa homogeneidade e com capacidade de gerir a máquina estatal, de acordo com seus interesses.*” (VIEIRA, 1983:23).

Estado nacional forte, centralizador e que passou a intervir sistematicamente no processo de acumulação capitalista e no controle da sociedade civil. A centralização trouxe consigo elementos novos, que alteraram a qualidade e a natureza do conjunto de instrumentos de regulação e controle anteriormente vigentes. O Estado não poderia mais limitar o seu papel a um instrumento de coerção, e sim assumir novas funções de regulação, de organização e de educação. O Estado precisava se converter num *“complexo de atividades teóricas e práticas com as quais a classe dirigente não só justifica e mantém seu domínio, como também consegue obter o consenso ativo dos governados.”* (NOGUEIRA, 1998: 62). O Estado assume o papel de educador, ao absorver e promover a cultura advinda das novas exigências do desenvolvimento capitalista, e ao se colocar como o lugar da expressão e da convergência dos interesses de todos (NOGUEIRA, 1998: 61-63). Nessa perspectiva, o Estado tomou para si a função de organizar e educar a população que se aglomerava nos centros urbanos com o desenvolvimento do processo de industrialização e fundou uma nova relação com a sociedade civil.

A incorporação da população urbana ao sistema político se deu por meio da montagem de uma estrutura corporativa de articulação Estado-sociedade em detrimento da instância parlamentar partidária. De fato, privilegiaram-se mais os sindicatos e menos os partidos políticos²⁶ como veículos preferenciais para o estabelecimento das relações do Estado com os grupos de interesses e mesmo com o sistema político (DINIZ, 1997:19-

²⁶“A incorporação política pela via do corporativismo estatal significou o esvaziamento dos partidos quanto a algumas de suas funções essenciais. Restringindo seu âmbito de atuação à organização da competição eleitoral, os partidos descaracterizaram-se como canal primordial de acesso dos grupos organizados à esfera política. Além disso, foram esvaziados em seu papel de agregar demandas e transmiti-las às instâncias de formulação de políticas. Inseridos em sistemas políticos marcados por alto grau de centralização e pelo monopólio burocrático sobre as decisões, os partidos políticos tornaram-se tributários do poder estatal, destituídos que foram de funções governativas e, portanto, de capacidade efetiva de influir no processo decisório.” (DINIZ, 1997:19).

21; NOGUEIRA, 1998:51). Partia-se de uma visão política integradora das classes, tendo-se a preocupação imediata de inserir a força de trabalho urbana em uma ordem nacional.

O projeto de atrair as organizações de trabalhadores para dentro do aparelho estatal ganhou clara configuração em 1931 com a criação do Ministério do Trabalho. A partir de então, buscou-se impor uma disciplina aos sindicatos, atrelando-os ao recém-criado Ministério do Trabalho. Buscava-se transformar os sindicatos em centros de cooperação com o patronato e o Estado, destruindo as orientações fundadas na luta de classes. Para o Estado, as relações entre capital e trabalho deviam ser harmônicas, e tocava a ele garantir essa harmonia exercendo funções reguladoras, educativas e de arbitragem. Os sindicatos passaram a ser definidos como órgãos de colaboração com o poder público, que visavam disciplinar o trabalho como fator de produção e vedar a emergência de conflitos classistas, canalizando as reivindicações dos grupos sociais para dentro do aparato estatal (Decreto n. 19.770/31). A intenção era despolitizar a ação sindical, retirando-lhe o seu potencial de instrumento de mobilização e reivindicação dos trabalhadores, e atribuindo-lhe um papel assistencial, médico, jurídico e cultural. A sindicalização era facultativa, no entanto o Estado a tornava atraente, pois somente os trabalhadores que fossem sindicalizados tinham direito aos benefícios sociais, como a lei de férias e o acesso às Comissões de Conciliação e Julgamento, para resolução de conflitos relativos ao trabalho (VIANNA, 1989:146-147).

Contrariando a tendência do poder central em subordinar os sindicatos ao Estado, os constituintes²⁷ de 1934, representantes dos setores agrários liberais e da Igreja, vão

²⁷ A eleição de uma Assembléia Constituinte constava do programa do governo que assumiu em 1930, mas esta só foi instalada a 15/11/1933, repercutindo nela o antagonismo existente entre os vários grupos articulados na Aliança Liberal.

conseguir garantir nessa Carta (art. 120, parágrafo único) os princípios do pluralismo e autonomia sindicais. O Estado respondeu aos constituintes com o Decreto n. 24.694 de 12/7/1934, quatro dias antes da promulgação da Carta de 1934. Esse decreto veio ratificar o sistema tutelar do Estado para com os sindicatos. Esse espaço conflituoso na ordem legal possibilitou, por um curto espaço de tempo, uma relativa autonomia dos sindicatos frente ao Estado (VIANNA, 1989:197).

A nova Constituição, promulgada em 16 de julho de 1934, consagrou vários dos temas vinculados aos direitos sociais²⁸, que foram alvo de importantes manifestações e movimentos nos anos 20. Entre os direitos conquistados, destacam-se: a educação²⁹ como direito de todos; a obrigatoriedade da escola primária integral; a gratuidade do ensino primário; o ensino religioso facultativo e a competência da União para elaborar um Plano Nacional de Educação (arts. 148-157). Quanto aos direitos relativos ao

²⁸ Para Vianna, o movimento de 1930 ignorou que os direitos sociais relativos ao trabalho e à previdência tenham se gestado na década anterior. Para esse autor, até o ano de 1926, esboçou-se o primeiro perfil do Direito do Trabalho no Brasil, boa parte das leis de proteção social ao trabalho foram regulamentadas, como: os acidentes de trabalho, as férias, o código de menores, as caixas de aposentadorias e pensões e a estabilidade no emprego. Em 1923, foi promulgada a lei Eloy Chaves que criou a Caixa de Aposentadoria e Pensão dos Ferroviários. Iniciou-se aí o processo de construção das Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs), estendidas aos portuários e marítimos em 1926 e, posteriormente, aos telegrafistas e radiotelegrafistas. As CAPs eram sociedades civis, com abrangência por empresa e aliavam a concessão de benefícios pecuniários (aposentadorias e pensões) à prestação de serviços médicos e farmacêuticos. Eram administradas pelos empregadores e empregados e financiadas por ambos, contando com a participação dos consumidores por meio da taxação dos produtos e serviços das empresas. A partir de 1930, buscou-se difundir que só mediante a incorporação desses direitos à Constituição de 1934 foi que a “*questão social*” deixou de ser um caso de polícia, passando a ser objeto de atenção do Estado, isto é, uma “*questão de política*”. Para Vianna, procurava-se, dessa forma, descartar a influência dos movimentos dos trabalhadores na construção da legislação social, apresentando-a como uma benesse do Estado. Vianna defende ainda que no período de 30-37 ocorreu uma generalização da legislação trabalhista instituída na década de 20. Assim, a legislação trabalhista vai se estender a um grupo de trabalhadores ainda não protegidos pela lei que foi trazido à vida urbana pelo próprio impulso modernizador do movimento de 1930. Na década anterior, a legislação social procurou cobrir os trabalhadores mais organizados politicamente, vitais à economia nacional, e atingia principalmente as categorias profissionais do pólo econômico Rio - São Paulo (VIANNA, 1974: 138-139; 1989:34-35).

²⁹ Segundo GADOTTI (1984:110-111), “*o final da década de 20 e o início da década de 30 foram marcadas pela pregação liberal da educação que defendia a gratuidade e a obrigatoriedade do ensino primário, bem como a laicidade e a co-educação. Essa preocupação opunha-se à concepção dominante na educação, representada pelos católicos. Concretamente, católicos e liberais se defrontaram para garantir a hegemonia de sua concepção na elaboração da Carta Constitucional de 1934.*”

trabalho e à previdência, destacam-se: a jornada de 8 horas; a proibição do trabalho do menor de 14 anos; o repouso hebdomadário (de preferência aos domingos); as férias anuais remuneradas; a indenização ao trabalhador dispensado sem justa causa; a assistência médica ao trabalhador e à gestante; o reconhecimento das convenções coletivas de trabalho; a instituição de previdência, mediante contribuição igual da União, do empregador e do empregado, a favor da velhice, da invalidez, da maternidade e nos casos de acidentes de trabalho ou de morte (art. 121).

O Estado preocupou-se, então, com a regulamentação de temas voltados para a questão social, passando a vê-los como um instrumento necessário não só à estabilidade política mas também ao crescimento econômico e industrial do País. O Estado deveria implementar políticas sociais, principalmente nas áreas da Educação, do Trabalho, da Previdência e da Saúde, capazes de atenuar o nível dos problemas gerados pelas necessidades e pelos desdobramentos do processo de desenvolvimento capitalista. Passou-se, então, a construir uma nova forma de regulação social, estruturando no Estado uma área em que eram formuladas políticas sociais de caráter nacional.

No que se refere à educação³⁰, em 1930, foi criado o Ministério da Educação e Saúde, na perspectiva de se pensar essa política como uma questão nacional, em termos de princípios que garantissem alguns elementos próprios de uma coesão do sistema educacional. Esse ministério deveria elaborar uma política governamental da educação escolar e conduzir o processo de coesão de modo a atingir o ensino primário, o secundário e o superior. O Ministro da Educação, Francisco Campos, no decorrer dos anos de 1931 e 1932 realizou uma série de reformas que foram implementadas por um

³⁰ Sobre a política de educação no Brasil no período de 1930-45 ver: ROCHA, Marlos B. M. da. *Educação conformada, a política de educação no Brasil – 1930 – 1945*. Juiz de Fora/MG: Editora UFJF, 2000, 180p.

conjunto variado de decretos e podem ser sintetizadas nos seguintes aspectos: criação do Conselho Nacional de Educação, organização do estatuto das universidades brasileiras, organização da Universidade do Rio de Janeiro, organização dos ensinos secundário e comercial (técnico-profissional), regulamentação do ensino religioso nos ensinos primário, secundário e normal, regulamentação do uso da ortografia do idioma nacional, regulamentação do desenvolvimento e da padronização das estatísticas educacionais e instituição da taxa de educação e saúde. O Estado, por meio da regulamentação das redes de ensino do país, estendia progressivamente o seu poder sobre o sistema educacional buscando definir os parâmetros político-ideológicos sob os quais se processaria a *socialização* dos cidadãos; tentando responder, da sua forma, às demandas e pressões pela extensão da cidadania, e ainda arcando com as tarefas de reprodução ideológica e formação técnico-profissional da força de trabalho.

Ao lado das medidas governamentais relativas à educação, ao controle sindical e à regulamentação do trabalho, o Estado investiu também na política previdenciária, com a criação dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs)³¹, a partir de 1933. A implementação desses institutos fazia parte da política de integração e de controle dos

³¹ Os institutos foram criados como autarquias, filiando compulsoriamente todos os componentes de determinados segmentos do mercado formal urbano. O Estado passou a fazer parte da gestão dos institutos, indicando seus presidentes e participando dos conselhos administrativos juntamente com os empregadores e empregados. Estes últimos eram representados pelos sindicatos, desde que reconhecidos pelo Ministério do Trabalho. Os recursos arrecadados pelos IAPs passaram a ser submetidos ao controle estatal, que, passou a centralizar a sua arrecadação. Os institutos foram organizados por categoria profissional e não por empresas como funcionava o sistema CAPs, obedecendo a seguinte ordem: o primeiro a ser criado foi o IAPM dos marítimos, em 1933, através do Decreto n. 22.872 de 29/06; em 1934, foram instituídos o IAPC (comerciários), Decreto n. 24.273 de 22/05, e o IAPB (bancários), Decreto n. 24.615 de 09/07; em 1936, criou-se o IAPI (industrialistas), Lei n. 367 de 31/12; em 1938, surgiram o IPASE (servidores do Estado), Decreto-Lei n. 288 de 23/02 e o IAPETEC (transportes e cargas), Decreto-lei n. 651 de 26/08, este último a partir da Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Trabalhadores em Trapiches e Armazéns. Os IAPs priorizavam o seguro social em relação à assistência médica. A concessão de aposentadorias e pensões era unificada, mas a prestação de serviços era diferente entre os diversos institutos. Considerando essa diversidade na prestação dos serviços assistenciais dos IAPs, Getúlio assinou, em maio de 1945, o Decreto-Lei n. 7.526 que instituía a Lei Orgânica dos Serviços Sociais do Brasil. Essa lei se constituiu na primeira tentativa de unificação dos IAPs, no entanto não foi implementada (OLIVEIRA e TEIXEIRA, 1986:68-75).

trabalhadores e afirmava o papel do Estado como provedor das políticas de proteção social. Dessa forma, a tentativa de integração social dos trabalhadores pelo Estado se deu pela via da regulação estatal nas áreas da educação e do trabalho com o controle feito pelos Ministérios da Educação e Saúde e do Trabalho e pela via da intervenção estatal na área de Previdência Social com a criação dos institutos previdenciários. Garantia-se, assim,

“(...) a cobertura previdenciária para aquelas categorias profissionais reconhecidas pelo Estado e, em consequência, a extensão dos direitos sociais esteve à mercê do peso político e inserção na estrutura produtiva dos segmentos de trabalhadores urbanos regulamentados pelo Estado” (DRAIBE et al, 1991:16).

Nessa perspectiva, o trabalhador, para ter acesso à Previdência Social pública e aos direitos trabalhistas, tinha de alienar sua força de trabalho, submetendo-se à disciplina fabril e à legislação corporativa. A incorporação controlada de segmentos do mundo do trabalho à cidadania social é chamada por SANTOS (1979:75) de cidadania regulada: *“a cidadania está embutida na profissão e os direitos dos cidadãos restringem-se aos direitos do lugar que ocupam no processo produtivo, tal como reconhecido por lei.”* A Carteira de Trabalho, instituída em 1932, tornou-se uma evidência jurídica fundamental para o gozo dos direitos trabalhistas e previdenciários, considerando que nela se registrava o vínculo empregatício do trabalhador.

A cidadania regulada vai marcar o processo histórico de desenvolvimento da cidadania no Brasil. A extensão da cidadania social não se deu por reconhecimento dos direitos universais inerentes ao conceito de membro de uma comunidade, mas pela via da regulamentação de novas profissões e mediante a ampliação dos direitos associados a essas profissões. Eram considerados pré-cidadãos todos aqueles cuja ocupação a lei

desconhecia, como todos os trabalhadores da área rural, e, na área urbana, aqueles que atuavam no chamado mercado informal, os autônomos e domésticos, ou seja, a maioria dos trabalhadores brasileiros (SANTOS, 1979:75).

A política adotada pelo Estado pós 30 e os instrumentos utilizados para o controle político e social da força de trabalho não foram tranqüilamente absorvidos pelos trabalhadores sem qualquer resistência. A reação dos trabalhadores organizados se deu na recusa da integração aos sindicatos oficiais e na deflagração de greves de protesto. Essas manifestações ocorriam prioritariamente no eixo Rio – São Paulo onde estavam concentrados 43,9% dos sindicatos nacionais (CARVALHO, 1995:88). Segundo ANTUNES (1985:60), a adesão aos sindicatos oficiais foi, inicialmente, de apenas 25% dos sindicatos de São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, permanecendo a autonomia sindical até meados da década de 30. Quanto ao movimento grevista, ANDRADE (1979:51) registra que o número de greves aumentou até 1932, decresceu em 1933 e depois voltou a subir, alcançando o auge nos anos 1934-35. Em 1935, os descontentamentos econômico e político da população urbana deram origem à Aliança Nacional Libertadora - ANL³², encabeçada por Luís Carlos Prestes.

A partir desse momento, o governo Vargas passou a tomar medidas³³ mais centralizadoras e autoritárias que culminaram com o golpe de 1937. Nesse ano, Vargas

³² A ANL criada em março de 1935, “surge como movimento de frente popular, tornando-se ponto de convergência de ideologia ou grupos de esquerda. Seu programa objetivava a constituição de um governo popular, a eliminação dos latifúndios, a suspensão do pagamento de dívidas externas, a nacionalização de empresas estrangeiras, salário mínimo e jornada de trabalho de oito horas. Com a criação e organização da ANL, a palavra de ordem do Partido Comunista Brasileiro (PCB) passa de círculos mais restritos - devido à ilegalidade - para a ampla propaganda junto às massas.” (FÁVERO, 1980:37).

³³ Dentre essas medidas, podemos citar a Lei de Segurança Nacional de abril de 1935, criada como um instrumento de repressão àqueles que faziam oposição ao poder constituído. Os sindicatos livres foram fechados e suas lideranças foram presas. Ainda em 1935, foi decretado o estado de sítio em todo território nacional, em resposta ao movimento da ANL, permanecendo até a implantação do Estado Novo em 1937 (FÁVERO, 1980:68-71).

interrompeu o período constitucional inaugurado em 1934, fechou o Congresso e, apoiado pela hierarquia militar, assumiu poderes ditatoriais. Instituído o Estado autoritário em 1937, foi outorgada uma nova Constituição³⁴, redigida por Francisco Campos, e que já vinha sendo gestada desde 1935. A nova Carta institucionalizava o autoritarismo pela abolição de todos os partidos políticos, fechamento do Congresso e cancelamento das eleições, levando à implementação sistemática da censura, da prisão política e do controle rígido do Estado sobre as organizações da sociedade civil.

A Carta de 1937 demonstra também uma preocupação central do governo em criar condições para o desenvolvimento da industrialização. Considerava-se que o desenvolvimento econômico, baseado na industrialização, necessitava não apenas de capitais nacionais e estrangeiros, mas também da formação e do treinamento de operários qualificados. Neste sentido introduziu-se

“o ensino profissionalizante e a obrigatoriedade de as indústrias e sindicatos criarem escolas de aprendizagem. (...).Em consequência, são criadas, em quase todos os estados, as escolas técnicas profissionalizantes exigidas pelos vários ramos da indústria que necessitava de maior qualificação e diversificação da força de trabalho.” (GADOTTI, 1984: 112).

Esta Carta, em seu art. 129, privilegiou o ensino pré-vocacional e profissional destinado às classes populares e deixou de explicitar em seu texto a educação como direito de todos³⁵. Dessa forma, reforça-se a escola como um aparelho de reprodução da força de

³⁴ A nova lei fundamental ampliava a possibilidade de intervenção do governo central nos Estados e dava poderes ao Presidente para expedir decretos-lei no período de recesso do Parlamento ou no caso de dissolução da Câmara dos Deputados. O art. 186 conferia poderes ao Executivo para declarar o estado de emergência em todo o País, podendo ordenar invasões de domicílios, prisões, exílios. O estado de emergência permaneceu durante todo o Estado Novo, permitindo a Vargas governar por meio de decretos-lei. Os governadores de Estado foram substituídos pelos interventores e o Congresso, as Assembléias Estaduais e as Câmaras Municipais foram dissolvidos (FÁVERO, 1980:86).

³⁵ Sobre a política educacional no Estado Novo, ver CUNHA, Luiz A. O ensino profissional na intermediação do industrialismo. São Paulo: Editora UNESP, Brasília, DF: Flacso, 2.000.

trabalho, de reprodução da divisão social do trabalho e da ideologia dominante, consolidando a estrutura de classes.

A ênfase dada a partir de 1937 à industrialização do País fez com que a estrutura corporativa montada após o movimento de 1930 se transformasse na via preponderante de incorporação das instituições de representação tanto dos industriais quanto dos trabalhadores. Logicamente, o efeito da incorporação desses dois segmentos não foi o mesmo.

No caso dos trabalhadores, os sindicatos passaram a ser tratados como órgãos delegados do poder público e somente o sindicato legalmente reconhecido podia servir de agente de mediação entre o trabalhador e a empresa, sob a tutela do Estado. A greve e o *lock-out* estavam proibidos, sendo considerados recursos anti-sociais. Criou-se o imposto sindical, para garantir a sustentação financeira dos sindicatos, independentemente do número de associados; e, em 1943, instituiu-se a Consolidação das Leis do Trabalho (Decreto n. 5.452), que recebeu a influência da *Carta Del Lavoro*, elaborada sob o regime fascista italiano. A relação do Estado com os sindicatos dos trabalhadores era de subordinação, tutela e controle, não tendo sido disponibilizados os mesmos mecanismos de acesso às esferas de decisão, abertos às instituições patronais.

O corporativismo estatal viabilizou a participação das elites industriais nas estruturas de poder, permitindo-lhes uma inserção direta no aparelho estatal, possibilitando aos empresários o acesso privilegiado a arenas estratégicas para defesa de seus interesses e fortalecimento do parque industrial. A participação dos empresários era visível nos conselhos técnicos encarregados da administração geral da economia e outros que foram criados com a atribuição de tratar de problemas e setores específicos, como a Comissão

Executiva do Plano do Aço, o Conselho Nacional do Petróleo e outros. Essa articulação do Estado com a classe empresarial possibilitou a implementação de uma política protecionista indiscriminada, além da apropriação privada dos recursos do Estado³⁶, mediante uma ampla distribuição de incentivos e subsídios para diversas modalidades de empresas, e, ainda, a concessão de isenções e benefícios fiscais de diferentes tipos. Moldava-se, dessa forma, o lado privatista do modelo corporativista estatal. Os industriais puderam também preservar e fortalecer as associações setoriais construídas antes do Estado Novo, que passaram a funcionar ao lado da estrutura corporativa oficial, mantendo a sua autonomia (DINIZ, 1997:23-25; ANDRADE, 1979:53-55).

Nessa perspectiva, à medida que o modo de desenvolvimento capitalista de base industrial se firmava no Brasil, o Estado julgou necessário confiar a grupos especializados, representantes da classe burguesa ou pelo menos saídos das classes aliadas à burguesia, a gestão de funções ligadas à organização da superestrutura política, econômica, ideológica, e jurídica, definindo-se, nesses termos, o quadro institucional da dominação burguesa. Como parte da estratégia de dominação, assistiu-se à construção dos instrumentos e aparelhos de regulação estatal da questão social, em um movimento em que o Estado trouxe para o seu interior as estruturas de proteção social originadas na sociedade. Nesse sentido, o corporativismo estadonovista foi fundamental como impulsionador do processo de industrialização brasileiro por promover a efetiva incorporação política de empresários e trabalhadores, provocando o deslocamento para o âmbito do Estado de toda e qualquer negociação. Esse processo projetou o Estado

³⁶ A apropriação privada dos recursos do Estado é denominada de *patrimonialismo*, sendo esta terminologia largamente utilizada pelos autores estudiosos do tema. A utilização de cargos políticos eletivos ou executivos para usufruto de vantagens econômicas por meio do uso dos recursos da coisa pública, a concessão de favores ao setor privado, a obtenção de créditos subsidiados, e outros mecanismos levaram a uma verdadeira colonização do Estado por interesses privados e a uma perda do sentido público (SORJ, 2000: 15).

como regulador das relações socioeconômicas nacionais e concretizou um modelo de modernização autoritário, em que o Estado procura conter a sociedade por meio de práticas de cooptação e repressão, dificultando o amadurecimento da sociedade civil.

Nessa perspectiva, o corporativismo tornou-se a forma em que se revestiu o Estado autoritário no decorrer do Estado Novo, consolidando-se como uma relação entre Estado e sociedade. Essa relação se revelou numa doutrina política geral, num corpo de legislação coeso e num conjunto estável de instituições, afetando não só a esfera política como todos os aspectos da vida social (ANDRADE, 1979: 49). O Estado Novo foi no pensamento de Andrade uma forma autoritária e peculiar de manifestação do Estado burguês. Autoritária, no sentido de o Estado conceber a si mesmo como uma estrutura organizacional situada acima da sociedade, enfatizando a diferença e não a totalidade, além de requerer a desmobilização das camadas urbanas. Peculiar, porque a constituição da liderança ideológica e política da burguesia não apenas precedeu seu acesso ao poder como também foi promovida pelo próprio Estado. Embora os governantes não fossem membros orgânicos da burguesia, houve a incorporação de representantes dessa classe ao Estado por meio do sistema de participação direta nos órgãos econômicos e sociais (ANDRADE, 1979: 55, 58-59).

A derrocada do Estado Novo e a deposição de Vargas começaram a ser construídas com a entrada do Brasil na II Guerra Mundial. Em 1941, o Brasil, pressionado pelos Estados Unidos, foi forçado a tomar uma posição sobre o conflito mundial que havia eclodido desde 1939. Vargas estabeleceu uma aliança com Roosevelt, rompeu com os países do Eixo e entrou na II Guerra compondo com os aliados, contra as ditaduras nazifascistas. Nesse sentido, foi se tornando cada vez mais difícil para Getúlio manter a dissonância entre o regime ditatorial no Brasil e a sua política externa.

A partir de 1943, com os primeiros sinais de vitória das forças aliadas, criaram-se condições ainda mais favoráveis para reforçar o debate político sobre a redemocratização do País. O próprio Ministro da Guerra, General Dutra, colocou-se favorável à normalização constitucional e à realização de eleições antes do final da guerra. Vargas, ao perceber que as divergências de setores da cúpula de seu governo encontravam respaldo nas lideranças das classes econômicas e socialmente dominantes, e que estas começavam a se articular em torno de uma oposição liberal, vai colocar o seu nome como alternativa para conduzir o processo de redemocratização e vai buscar sua base social de apoio nas camadas populares urbanas, principalmente os trabalhadores, legislando em seu favor e mobilizando-os na campanha da *Constituinte com Vargas*. Esse lema era central no movimento de opinião organizado por Getúlio, no final do Estado Novo, denominado de *queremismo*, designação derivada do slogan *nós queremos Getúlio*. Esse movimento é considerado por WEFFORT (1978: 24) como a primeira forma de manifestação *populista*³⁷ *de massas*, no estilo que dominou o período de redemocratização e que se diferencia das grandes manifestações em geral comemorativas ou festivas do período ditatorial. Para COUTINHO, o populismo que se iniciou no final da ditadura de Vargas e que se desenvolveu plenamente durante o período liberal democrático que se estendeu de 1945 a 1964 pode ser interpretado como uma tentativa de incorporar ao bloco de poder, em posição subalterna, os trabalhadores

³⁷ Para WEFFORT (1979:67-68) “o populismo (...) é sempre uma forma popular de exaltação de uma pessoa na qual esta aparece como a imagem desejada do Estado. É uma pobre ideologia que revela claramente a ausência total de perspectivas para o conjunto da sociedade” (1978: 36). Para ANDRADE, alguns autores reduzem o populismo a um modelo de manipulação das massas, esquecendo-se totalmente “(...) do fato de que o controle populista requer a livre expressão de pressões populares genuínas ao nível molecular, a fim de absorvê-las em um nível superior de agregação: o processo é complementado pela transformação do objeto ou de uma reivindicação popular, por parte do Estado, em uma doação. Portanto, o jogo populista é internalizado pelas massas populares. (...) O que está fundamentalmente em questão, em todos os movimentos populistas, do ponto de vista das classes dominantes, é a permanente recriação das massas indiferenciadas, a fim de apropriar-se antecipadamente da emergência de qualquer projeto hegemônico alternativo.”

assalariados urbanos, mediante a concessão de direitos sociais e de vantagens econômicas (COUTINHO, 1988: 115; VIANNA, 1989: 243-245; WEFFORT, 1973: 72-73; 1978: 24).

Vargas estava interessado em manter-se no poder, restaurando, em matéria política, o constitucionalismo liberal. Ao mesmo tempo, mantinha a primazia do Estado na dimensão econômica e reforçava a pauta nacionalista do processo modernizante. Ele buscava evitar que o poder político passasse às mãos das oligarquias remanescentes e de seus aliados liberais e estrangeiros. Nesse sentido, Vargas tomou várias medidas, como: a proposição de uma ampla revisão constitucional, a reorganização partidária, a anistia aos presos políticos, a eliminação da censura, e o retorno à legalidade do Partido Comunista, que formalizou seu apoio a Vargas.

No processo de reorganização partidária, Vargas articulou a formação de dois partidos, o Partido Social Democrata – PSD, com o apoio dos latifundiários e dos setores conservadores a ele ligados, e o Partido Trabalhista Brasileiro – PTB, formado a partir do aparelho sindical oficial e de seus líderes. A criação do PTB buscou abrir um canal de expressão aos trabalhadores urbanos, fazendo frente a uma corrida para as fileiras do Partido Comunista, que se poderia verificar com a sua legalização. No decorrer do período de redemocratização, esses dois partidos criados por Vargas estiveram no centro da vida política e a aliança entre eles tornou-se poderosa e praticamente imbatível.

A oposição ao governo Vargas reuniu representantes das classes médias e da oligarquia, que se organizaram no partido denominado União Democrática Nacional – UDN. Os representantes deste partido se articularam para a deposição de Vargas, que ocorreu em 29 de outubro de 1945. Os poderes da República passaram às mãos do Judiciário e o

Presidente do Supremo Tribunal Federal, José Linhares, assumiu o governo em caráter interino até a posse do General Eurico Gaspar Dutra, eleito com o suporte getulista, em dezembro de 1945, e empossado em 1º de fevereiro de 1946.

2.2 – A transição de 1945 e a regulação estatal

A chamada transição democrática de 1945 manteve, segundo NOGUEIRA (1998:72-73), uma continuidade em relação ao regime estadonovista, não ocorrendo, como a de 30, uma ruptura radical com o passado. Nesse sentido, a derrocada do regime ditatorial de Vargas não teve uma dimensão revolucionária, mantendo-se e reiterando-se o processo de desenvolvimento do capitalismo e da sociedade urbano-industrial, iniciado a partir de 1930, seguindo, dessa forma a tradição de *revolução passiva*, conduzida *pelo alto* (1998:72-74).

Como exemplo dessa continuidade, destaca-se o caráter limitado da reforma institucional promovida pela Constituição de 1946. Esta manteve os aspectos fundamentais do sistema de poder construído pelo Estado Novo, como o Estado centralizado e o Executivo forte e as estruturas corporativas de controle sobre as classes populares. No entanto, não se pode dizer que não ocorreram mudanças importantes, como o restabelecimento do direito de todos à educação contida na Carta de 1934³⁸; o estabelecimento do sufrágio universal, com a realização de eleições diretas em todos os

³⁸ Esta Constituição repõe o capítulo da educação em termos muito próximos do que foi instituído em 1934. Segundo HORTA, a versão final da Carta de 1946 “(...) reafirmará o direito de todos à educação, à obrigatoriedade e gratuidade do ensino primário e à gratuidade do ensino oficial ulterior ao primário para quantos provarem falta ou insuficiência de recursos. Não explicitará, porém, a educação como dever do Estado, nem assumirá o conceito amplo de obrigatoriedade.” (1998: 20). A Constituição de 1946 fixou também a necessidade de elaboração de novas leis e diretrizes para o ensino, iniciando-se, dessa forma, a longa gestação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional que só será sancionada em 1961. Sobre a educação na Assembléia Constituinte de 1946, ver também: OLIVEIRA, R. “A educação na Constituição de 1946”. In: FÁVERO, O. (org.). *A Educação nas Constituintes Brasileiras 1823-1988*. Campinas/SP: Autores Associados, 2001, p.153-189.

níveis da administração e a organização de vários partidos políticos nacionais. Persistiu, porém, a proibição do direito de voto aos analfabetos, que atingia grande parte da população adulta, principalmente na área rural.

A Constituição de 1946 reafirmou princípios liberais no que se refere à economia; no entanto, percebe-se a presença cada vez mais atuante do Estado na gestão das questões econômicas. No governo Dutra (1946-1950), foram reorientadas as relações do Estado com a economia, afastando-se do compromisso de Getúlio de fortalecer a economia nacional e implementando as bases de um modelo de acumulação centrado na abertura ao capital estrangeiro. A industrialização, que não era o objetivo principal desse governo, seguiu seu curso *natural* a despeito das ações e omissões do poder público. No entanto, houve um favorecimento dos interesses da empresa privada e da acumulação capitalista, quando não se processou qualquer aumento do salário mínimo, durante toda a gestão de Dutra, apesar da crescente inflação de preços (IANNI, 1977:99-101).

No que se refere ao movimento sindical, a Constituição de 1946 manteve a unicidade sindical e a subordinação dos sindicatos³⁹ ao poder do Estado. Nesse sentido, incorporou-se à nova Carta a legislação trabalhista feita sob o Estado Novo, mantendo-se os mecanismos de intervenção nos sindicatos, o imposto sindical e as medidas de segurança nacional. No entanto, apesar da afirmação do modelo corporativista para o controle dos sindicatos, o período de redemocratização foi marcado pelo fortalecimento do sindicalismo conquanto instituição e por uma crescente influência dos sindicatos na

³⁹ O art. 159 da Constituição de 1946 define que: “*É livre a associação profissional ou sindical, sendo reguladas por lei a forma de sua constituição, a sua representação legal nas convenções coletivas de trabalho e o exercício de funções delegadas pelo poder público*”, ao mesmo tempo em que estabelece o princípio da liberdade, o restringe, ao prever a forma de sua constituição regulada por lei. Segundo esse autor, a Carta de 1946 impede a “*consagração constitucional do princípio da autonomia sindical, restringe o direito de greve e dando seqüência ao papel institucional da Justiça do Trabalho sob o Estado Novo, devolvendo ao Estado seu corte hierático e preservava o corporativismo.*” (VIANNA, 1989:266).

vida política nacional. WEFFORT (1978: 12-13) registra que, no intervalo entre a queda do Estado Novo e a elaboração da Carta de 1946, ocorreu uma maior liberdade sindical, registrando vários movimentos grevistas em que os trabalhadores reivindicavam, principalmente, a reconstituição dos salários deteriorados no período da guerra. Para esse autor, foi a partir de 1946 que o sindicalismo brasileiro conquistou alguma eficácia como instrumento de mobilização e de controle da classe operária, principalmente através da atuação do PCB (WEFFORT, 1973:71).

Dutra respondeu aos movimentos grevistas com a decretação da Lei n. 9.070/46 que conferia ao governo “*um poder discricionário no julgamento da legalidade das greves só inferior à proibição pura e simples que constava da Constituição de 1937.*” (WEFFORT, 1973:92). Em seqüência à repressão aos movimentos dos trabalhadores, houve em 1947 o cancelamento do registro do Partido Comunista e a cassação dos mandatos dos seus representantes nos três níveis de governo. O Movimento Unificador dos Trabalhadores - MUT⁴⁰ e a Confederação Geral dos Trabalhadores do Brasil - CGTB⁴¹ foram também decretados ilegais, ocorrendo, ainda, a intervenção em diversos sindicatos (IANNI, 1977:103; WEFFORT, 1973:99-100).

Ao mesmo tempo em que se reprimia a organização dos trabalhadores, o Estado articulava novos mecanismos de concessão de benefícios e de direitos para a consecução de um mínimo de legitimidade com as massas, aliado a um discurso participativo e desenvolvimentista. Esse tipo de discurso foi o núcleo político-

⁴⁰ O MUT “*era uma organização intersindical de cúpula, através do qual o PC tentava agrupar e coordenar os dirigentes sindicais próximos à sua influência.*” (WEFFORT, 1973:82)

⁴¹ A Confederação Geral dos Trabalhadores do Brasil - CGTB foi articulada e organizada pelo Movimento Unificador dos Trabalhadores - MUT, através de reuniões e congressos sindicais (WEFFORT, 1973:88). Foi efetivamente concretizada em 1946 no Congresso Sindical dos Trabalhadores do Brasil, realizado no Teatro Municipal do Rio de Janeiro, com cerca de 2.400 delegados sindicais (ANTUNES, 1985:66-67).

ideológico do populismo no pós-guerra e a marca das relações entre o Estado e a sociedade. Nessa perspectiva, Dutra utilizou-se da política previdenciária como uma via de atendimento das pressões dos trabalhadores. Nesse governo, buscou-se ampliar e valorizar os planos de benefícios e serviços previdenciários, superando o caráter contencionista predominante no período anterior – 1930 - 1945 (OLIVEIRA & TEIXEIRA, 1986:182).

No entanto, nessa ocasião, o Estado brasileiro não caminhou para a construção da Seguridade Social⁴², principalmente no que se refere à universalização dos direitos sociais, baseada numa concepção ampla de cidadania, conforme ocorreu nos países capitalistas centrais. A cobertura previdenciária no Brasil permaneceu somente para aquele trabalhador urbano, empregado e que contribuía para o sistema, ou seja, manteve-se a lógica da cidadania regulada. Alargou-se o leque de benefícios e serviços previdenciários para os trabalhadores urbanos, encerrando-se aí os efeitos da redemocratização sobre a Previdência.

Vargas retornou à Presidência da República em 31/1/1951 eleito como candidato do PTB em aliança com o Partido Social Progressista – PSP, criado por Ademar de Barros, tendo obtido 48,7% do total de votos (VIEIRA, 1983:19). Já em sua campanha eleitoral, Vargas procurou se reaproximar das camadas populares, recuperando o tema da legislação social e a caracterização da sua pessoa como o *pai dos pobres*. Ou seja,

⁴² A noção de Seguridade Social parte da “*ideologia de um Estado que teria obrigações naturais e inalienáveis para com qualquer cidadão e, a partir daí, prega um compromisso ‘moral’ da Previdência Social para com o bem-estar da população como um todo.*” (OLIVEIRA & TEIXEIRA, 1986: 178, citando ASSIS, 1959). Logo após a II Guerra Mundial, os países capitalistas centrais, principalmente os social-democratas, buscaram demonstrar que dispunham de uma proposta social alternativa ao modelo socialista de organização da sociedade. Esses países propunham a intervenção estatal para promoção de políticas e benefícios sociais visando à redução das desigualdades e a construção dos Estados de Bem-Estar Social. O conceito de Seguridade Social passou, então, a ser utilizado para designar um conjunto de medidas governamentais voltadas para a proteção social da população em geral.

Vargas buscava consolidar um relacionamento direto e pessoal entre ele e as classes populares, estabelecendo uma vinculação carismática, direta e pessoal entre o chefe de Estado e o que ele chamava de massas populares⁴³. Em seus discursos realizados ao longo do seu segundo governo, Vargas fazia sempre referência às dificuldades das camadas urbanas de baixa renda e procurava condicionar o advento da democracia à existência de satisfatória situação social para todos. Nesse sentido, pregava que o governo precisava estabelecer relações diretas com os trabalhadores, seja para ouvir as suas dificuldades, seja para solicitar-lhes colaboração, apelando sempre para a solidariedade e harmonia das classes sociais.

No que se refere à sua política desenvolvimentista, Vargas utilizou-se de todo um discurso nacionalista e atacou o governo Dutra por ter favorecido o capital estrangeiro. A transição do governo Dutra para o governo Vargas trouxe uma reorientação das relações do Estado com a economia. Dutra, como vimos anteriormente, optou por uma posição liberal não-intervencionista na esfera econômica, corroborando, no campo da política, para a garantia das condições de desenvolvimento do setor privado nacional e estrangeiro. Vargas deu outros rumos à política econômica no seu governo, criando novas condições para a aceleração do desenvolvimento industrial do País e fortalecimento da economia nacional (IANNI, 1977:113).

O padrão de acumulação para a economia brasileira, projetado no segundo governo Vargas, fundava-se numa prévia expansão do setor de bens de produção⁴⁴. Esse poderia lançar as bases para uma expansão industrial entre os três departamentos da economia: o

⁴³ A concepção de massa popular e não de classe social busca mascarar a existência de classes sociais antagônicas que compõem a sociedade e as lutas que se travam entre elas.

⁴⁴ Esse modelo de desenvolvimento centrado na expansão de bens de produção é considerado uma nova etapa do processo de substituição de importações: a da substituição de meios de produção (bens intermediários e de capital) que requeria formas diferentes, mais concentradas de acumulação (SINGER, 1989: 39).

produtor de bens de produção, o produtor de bens de consumo não-duráveis e o produtor de bens de consumo duráveis (OLIVEIRA, 1977:77). O financiamento da acumulação de capital nesse período baseava-se, principalmente, em três aspectos, que se vão revelar frágeis para a sustentação do modelo. Primeiro, na manutenção da política cambial até então realizada, ou seja, na transferência do excedente do setor agroexportador para o industrial. Esse mecanismo mostrava-se contraditório uma vez que, ao mesmo tempo em que se processava a transferência de recursos de um setor para o outro, se tornava necessário garantir a rentabilidade do setor agroexportador. Em segundo lugar, o financiamento da acumulação baseava-se na nacionalização dos setores produtores de bens intermediários que requeria volumes ponderáveis de capital. E, em terceiro lugar, na contenção relativa do salário real dos trabalhadores, amenizada por meio do fornecimento pelo Estado de serviços de baixo custo, ajudando a recuperar o poder de compra dos assalariados. Essa contenção relativa dos salários aumentou os lucros das empresas privadas, mas não se transformou, nesse momento, em mecanismo deliberado da estratégia de acumulação (OLIVEIRA, 1977:76-82).

O padrão de acumulação, sinteticamente descrito, desenvolvido nesse segundo governo de Getúlio, não chegou a se concretizar totalmente. Além das dificuldades apontadas acima, a política populista desenvolvida por Getúlio impediu-o de utilizar o mecanismo da inflação como fonte de recursos, como vai ocorrer nos governos posteriores. E a sua política nacionalista também foi desfavorável ao lançar mão do recurso do endividamento externo e da abertura ao capital estrangeiro. Esse padrão de acumulação vai ser alterado na gestão Kubitschek, passando a ser fundado na produção de bens de consumo duráveis, financiado pelo capital estrangeiro.

Vargas buscou combinar sua política de apoio à industrialização com a política de massas. “*Embora pretendesse sempre definir os limites de ação das massas populares, controlando seus ímpetos reivindicatórios e canalizando-os para os órgãos estatais, Getúlio progressivamente lhes dedicava maior atenção cuidando de prestar-lhes conta quando podia.*” (VIEIRA, 1983:21). Nesse seu segundo governo, ampliou-se o espaço para o crescimento do sindicalismo populista que passou a assumir funções políticas definidas pelos interesses do Estado. Outro canal utilizado por Vargas como um poderoso instrumento de controle e mobilização dos trabalhadores foi a Previdência Social que foi assumindo, também, maior importância como instrumento político (COHN, 1981: 176, 233).

No ano de 1953, agravou-se a crise política interna e aumentou a pressão internacional sobre a política nacionalista de Getúlio Vargas. Internamente, os grupos políticos conservadores repudiavam o populismo trabalhista de Vargas, preocupavam-se com o avanço da organização política dos trabalhadores⁴⁵ e consideravam que o apoio que Vargas recebia deles estava respaldado na sua política nacionalista e interventora. Externamente, desgostavam-se os grupos estrangeiros interessados em investir no País, principalmente, os Estados Unidos. Nessa ocasião, os EUA colocavam em prática uma política externa que exigia “*dos países carentes de investimentos a criação de um ambiente favorável aos capitais privados, oriundos dos Estados Unidos.*” (VIEIRA, 1983: 39). A conjuntura econômica também atuava como um fator desfavorável a

⁴⁵ No segundo governo Vargas, o movimento sindical voltou a se fortalecer participando ativamente das manifestações contrárias ao imperialismo e defendendo as riquezas nacionais, sendo a campanha pela criação da Petrobras a expressão desse movimento. Foram criadas organizações sindicais, como o Pacto de Unidade Intersindical - PUI, mais tarde transformado no Pacto de Unidade e Ação – PUA, que tiveram um importante papel na unificação das lutas sindicais. Essas organizações surgiram dentro dos sindicatos oficiais e buscavam alterar a estrutura vertical dos sindicatos, ou seja, aquela que não permitia a criação de organismos sindicais horizontais, que representassem as bases de todos os sindicatos (ANTUNES, 1985:63;60-70).

Getúlio com uma maior inflação, maior desequilíbrio do balanço de pagamentos e com a queda da produção industrial. Diante dessa conjuntura de crise, o governo Vargas buscou apoiar-se na política previdenciária como meio de revigorar o apoio dos trabalhadores e de reativar seus vínculos com o sindicalismo de Estado, convocando o I Congresso Brasileiro de Previdência Social⁴⁶, realizado no Rio de Janeiro de 4 a 8 de agosto de 1953. Esse congresso se revelou contraditório, na medida em que operou, ao mesmo tempo, como mecanismo político de controle dos trabalhadores e como espaço de mobilização dos trabalhadores mais combativos que questionavam a política estatal voltada para as classes trabalhadoras (COHN, 1981: 46).

Sem possibilidades de encontrar saídas para a crise e não conseguindo resultados em suas solicitações aos trabalhadores, Vargas toma medidas isoladas buscando se manter no poder. Em 1954, com o chamado *Crime da Rua Toneleros*, onde morreu um militar e se feriu o principal opositor de Vargas - Carlos Lacerda -, as Forças Armadas tiveram um motivo concreto para intervir na crise governamental. Frente ao contexto que se esboçava de deposição do Presidente da República, Vargas respondeu com seu suicídio em 24 de agosto de 1954 (VIEIRA, 1983: 28-29, 39).

Entre a morte de Vargas (24/8/54) e a posse de Juscelino Kubitschek (31/1/56), eleito por meio da coligação do PSD - PTB, assumiram a Presidência da República: João Café Filho, o sucessor constitucional de Vargas, pois ocupava o cargo de Vice-Presidente da República; Carlos Luz, Presidente da Câmara dos Deputados; e Nereu Ramos, Presidente do Senado. A posse de Kubitschek foi assegurada pelo Exército, evitando que houvesse um golpe das forças políticas derrotadas nas eleições de outubro de 1955, que estavam radicalizando suas posições.

⁴⁶ Para maiores detalhes sobre esse Congresso ver COHN, Amélia. *Previdência Social e processo político no Brasil*. São Paulo: Editora Moderna Ltda. 1981.

A gestão Café Filho, apesar de rápida, marcou uma nova condução da política econômica do País. Rompeu-se com a política econômica de cunho nacionalista, abrindo a economia brasileira ao capital estrangeiro. Nessa administração, ocupou o posto de Ministro da Fazenda Eugênio Gudin, que baixou, em 17/1/1955, a Instrução n. 113 da Superintendência da Moeda e do Crédito - SUMOC. Essa instrução garantia enormes vantagens ao capital estrangeiro, entre elas, a concessão da faculdade de importar sem cobertura cambial. “(...) *Outorgou-se ao capital externo outros tantos privilégios, como por exemplo o deslocamento das exportações para o mercado livre, a diminuição de câmbio para as remessas de lucros e as facilidades dadas às empresas estrangeiras pelas instituições oficiais de crédito.*” (VIEIRA, 1983:83).

No governo Kubitschek, aprofundou-se ainda mais a relação entre o Estado e a economia. A política governamental desse período buscou acelerar o desenvolvimento, intensificando o ritmo da industrialização, tomada como sustentáculo da expansão da economia do País. Juscelino utilizou-se largamente da Instrução n. 113 da SUMOC, como instrumento para completar o processo de substituição de importações e atrair as empresas estrangeiras para implantar as indústrias de consumo durável. Nesse sentido, o padrão de acumulação adotado centrou-se principalmente na expansão dos bens de consumo duráveis, destacando-se a indústria automobilística. Tais empreendimentos requeriam investimentos estatais em infra-estrutura, como energia elétrica e transporte. Para se implementar a indústria de base, transferiu-se o controle dos ramos fundamentais da indústria para as grandes empresas estrangeiras que aqui se instalaram, sob a liderança do capital americano. O programa de industrialização realizado durante o governo Kubitschek produziu um amplo e profundo surto de internacionalização da economia brasileira, implicando a adoção de uma política econômica de associação e

interdependência, em âmbito internacional (IANNI, 1977;181-183). A adoção dessa política correspondeu também a uma determinação externa, ou seja, a uma nova fase de expansão do grande capital monopolista em direção ao investimento industrial direto nos países considerados subdesenvolvidos, configurando-se numa nova etapa do imperialismo.

As orientações quanto à política econômica do governo Juscelino foram apresentadas por meio do *Plano de Metas*⁴⁷, que visava “*transformar a estrutura econômica do País, pela criação da indústria de base e a reformulação das condições de interdependência com o capitalismo mundial.*” (IANNI, 1977:150). A implementação do *Plano de Metas* exigiu a criação ou o fortalecimento de diversos órgãos de planejamento, consultoria, assessoria técnica e grupos executivos, ligados diretamente ao poder Executivo. Entre esses organismos, destacavam-se: o Banco Nacional de Desenvolvimento – BNDE, a Carteira de Comércio Exterior - CACEX, a Superintendência da Moeda e do Crédito - SUMOC, o Conselho de Política Aduaneira – CPA, e a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE. Essas organizações tiveram um papel importante para a aglutinação dos interesses das corporações multinacionais que se transferiam para o Brasil e para a ação política do Estado. Esses organismos constituíram-se em um arranjo político e ideológico, mediante o qual o Estado buscava demonstrar à sociedade civil estarem sendo tratados os seus interesses, uma vez que o governo de Juscelino usava como moeda de legitimação popular o próprio

⁴⁷ Os principais setores de abrangência do Plano de Metas foram: indústria de base, transportes, energia, educação e alimentos. Sobre o Plano de Metas, ver IANNI, 1977: 150-172. Marcaram também a atuação desse governo: a criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE, considerando as profundas desigualdades econômicas e sociais apresentadas nessa região do País e buscando responder às tensões crescentes ocasionadas pelas massas camponesas que começavam a se organizar; a Operação Pan-Americana que buscava redefinir as relações entre o Brasil e os países da América Latina, como também entre o Brasil e os Estados Unidos; e a construção da cidade de Brasília, como nova capital federal, uma das trinta metas do plano econômico de Juscelino (IANNI, 1977:150-151).

desenvolvimentismo industrial. No entanto, essas organizações, e ainda grupos executivos e grupos de trabalho engendraram a reestruturação das articulações políticas entre os novos interesses do capital monopolista e o Estado, e tiveram um papel decisivo no crescimento do poder da burocracia estatal sobre o conjunto da sociedade.

Para Juscelino, ao conjunto de metas que fixaram as diretrizes estruturais do seu plano econômico deveria necessariamente corresponder uma filosofia da educação, destinada a preparar o País para o desenvolvimento conseqüente com as proposições contidas no Plano de Metas. Nessa perspectiva, Juscelino enfatizava a educação técnico-profissional, tanto no ensino primário quanto no ensino médio, como uma das condições de atingir o futuro de grandeza nacional, sobretudo por meio do desenvolvimento (VIEIRA, 1983:102-106, citando KUBITSCHKEK, 1956).

O processo de industrialização do governo Kubitschek foi dirigido pelas grandes empresas oligopolistas internacionais e consubstanciado pelo Estado. Para o capital nacional, foram reservadas a indústria de bens de consumo não duráveis e a possibilidade de se transformar em fornecedor para os novos ramos industriais que se estavam instalando no país. Ocorreu, dessa forma, uma certa divisão do trabalho entre Estado (fornecedor de infra-estrutura), empresas multinacionais (responsáveis pelos bens de consumo duráveis) e empresas nacionais (setor de consumo não-duráveis), cuja idéia era assegurar alguma complementariedade nessa divisão. O Estado financiou suas despesas mediante emissões monetárias, o que provocou um aumento acelerado na inflação (CORIAT & SABOIA, 1988:7-8).

O impulso industrializador do governo Kubitschek provocou grandes transformações estruturais. A sociedade rural cedeu lugar à sociedade urbana e industrial, ocorrendo um êxodo interno, sem precedentes. No entanto, ao invés dessa modernização ter sido

acompanhada por políticas voltadas para a diminuição da desigualdade social, ocorreu a sua ampliação. Nem mesmo a noção de desenvolvimentismo, propagada pelo governo, pode ocultar que os êxitos do período estiveram associados ao aumento das disparidades regionais, das desigualdades de renda, dos focos de tensão, dos bolsões de pobreza, e da diminuição do poder de compra dos trabalhadores, mediante o processo inflacionário que corroía os salários. Não houve, também, por parte dos assalariados, uma possibilidade de consumo dos bens duráveis produzidos no País, exceto pelas camadas médias. Isso gerou uma reserva desses bens para os anos posteriores e um quadro de recessão no governo Goulart, principalmente no ano de 1963 (CORIAT & SABOIA, 1988:8).

A gestão Kubitschek valorizou de imediato a política econômica em prejuízo da política social, tendo as metas econômicas desse governo convivido com precárias condições de vida da maioria da população brasileira. Nessa perspectiva, o governo se limitou a conceder reajustes ao salário mínimo, tendo em vista diminuir a corrosão provocada pelo processo inflacionário e promulgou a Lei Orgânica da Previdência Social – LOPS (Lei n. 3807/60)⁴⁸. Segundo VIEIRA (1983: 128), a promulgação da LOPS foi o ato de maior peso em termos de política social realizado na gestão Kubitscheck. Essa lei assegurou um terço dos cargos nos órgãos dirigentes da Previdência Social para os representantes sindicais.

⁴⁸ A LOPS foi promulgada no final do governo de Juscelino, sendo que esta já vinha tramitando no Congresso Nacional havia 13 anos. “*Sua existência remonta ao Projeto de Lei Orgânica da Previdência Social, inspirado pelo Deputado Aluizio Alves em 1947, de onde se extraíram vários substitutivos.*” (VIEIRA, 1983:124). Essa lei veio uniformizar as contribuições e prestações dos diversos institutos previdenciários, além de conceder igual importância aos benefícios e serviços. A promulgação da LOPS deu início ao processo de unificação da Previdência Social, apesar de o sistema ter permanecido sob forma de IAPs. No entanto, uniformizam-se procedimentos, normas, critérios de concessão de benefícios e prestação de serviços, além de incorporar várias reivindicações do sindicalismo da época. Ocorreu uma ampliação dos benefícios prestados à população, porém continuaram excluídos da cobertura previdenciária os trabalhadores rurais, os domésticos e os autônomos (SILVA, 1997: 41).

Juscelino procurou desenvolver uma política conciliatória de interesses, alcançando relativa estabilidade política. Essa estabilidade era sustentada pelo amplo consenso conquistado pelos setores que adotaram e apoiavam a política desenvolvimentista, como os latifundiários, empresários e certos dirigentes sindicais, que de alguma forma viam resguardados os seus interesses. Quanto aos trabalhadores, pode-se dizer que estes contavam com relativa liberdade de ação, principalmente quando as suas reivindicações econômicas e políticas eram encaminhadas via sindicatos. Esse governo combinava o diálogo com a repressão, quando necessário (VIEIRA, 1983:79, 127).

Em outubro de 1960, Jânio Quadros foi eleito Presidente da República, pela coligação UDN, PL (Partido Liberal), PTN (Partido Trabalhista Nacional) e PDC (Partido Democrata Cristão) e João Goulart foi eleito Vice-Presidente, pela coligação PSD, PTB. Dessa forma, presidente e vice-presidente haviam sido eleitos por forças políticas contrárias. Jânio permaneceu na Presidência de 31/1/61, quando tomou posse, até 25/8/61, quando renunciou. Goulart substituiu Jânio na Presidência, após vários conflitos, sendo empossado em 07/9/61. As negociações para a posse de Goulart trouxeram consigo a instauração do regime parlamentarista. Tancredo Neves foi o nome indicado por Goulart para ocupar o cargo de 1º Ministro. O parlamentarismo se manteve até 6/1/63, quando foi submetido a um plebiscito, proposto por Goulart, vencendo o regime presidencialista.

Segundo VIEIRA (1983:146), Goulart se considerava um discípulo de Vargas e sua ideologia aludia sempre a “*Getúlio, aos trabalhadores, à legalidade, às liberdades públicas, à democracia, à Constituição e sobretudo às reformas de base.*”. Quanto aos aspectos econômicos, seu ideário girava em torno “*do desenvolvimentismo, da*

emancipação econômica, da planificação, do aumento de exportações e especialmente da valorização da agricultura.” (VIEIRA, 1983:146).

Os anos 1961-64, da gestão Goulart, foram considerados anos de efervescência política e de uma maior organização da sociedade civil, se comparados com os anteriores. Ocorreu uma maior politização da população urbana e rural, mobilizada para a garantia da posse de Goulart, na organização das campanhas de reivindicação salarial e no debate em torno das reformas de base, principalmente a agrária, a tributária, a bancária e a administrativa. Somaram-se a essas, posteriormente, a reforma eleitoral e o direito de associação para o homem do campo. No campo educacional, registra-se também um avanço da participação popular, no sentido de ampliar o acesso à escola pública e gratuita e difundo-se campanhas e movimentos de educação popular⁴⁹, especialmente de alfabetização de adultos, destacando-se entre eles: a Campanha de Educação de Adultos, o Movimento de Educação de Base (MEB) e o Programa Nacional de Alfabetização (PILETTI, 1996:98). Em 1961, foi promulgada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional⁵⁰, que tramitava no Congresso desde a década de 40, quando foi prevista pela Constituição de 1946.

Nessa perspectiva, os anos que antecederam o golpe militar de 1964 foram anos de crise tanto política quanto econômica. A crise econômica manifestava-se por meio da redução

⁴⁹ Sobre a educação popular nos anos 60, ver FÁVERO, O. (org.). *Cultura e educação popular, memória dos anos 60*. Rio de Janeiro: Editora Graal, 1983.

⁵⁰ A primeira lei brasileira a estabelecer as diretrizes e bases da educação nacional em todos os níveis, do pré-escolar ao superior, foi a Lei 4.024 de 20 de dezembro de 1961. A tramitação dessa lei no Congresso Nacional foi bastante longa, considerando que foi a Constituição de 1946 que previu a sua implementação. Para GADOTTI (1984: 113-114) apesar de essa lei garantir o direito e o dever da educação fundamental para todos, a escola continuava privilégio de classe, pois a origem socioeconômica do estudante continuava determinante para o rendimento escolar. Para esse autor, a LDB representou um certo triunfo do setor privado, garantindo-lhe o direito, em alguns casos, de ser financiado pelo Estado. Sobre a primeira LDB, ver SAVIANI, D. *A nova lei da educação – LDB: trajetória, limites e perspectivas*. Campinas/SP: Autores Associados, 1997.

do índice de investimentos, diminuição da entrada de capital estrangeiro, queda da taxa de lucro e agravamento da inflação. A crise política se expressava numa radicalização cada vez maior entre aqueles que apoiavam Goulart e aos que faziam oposição ao seu governo (IANNI, 1977:191-195; VIEIRA, 1983:147). Os conflitos se reduziam, cada vez mais, na oposição entre progressistas e conservadores que se colocavam a favor e contra ao movimento de reforma presente no governo Goulart.

No terreno progressista, reuniam-se aqueles que apoiavam o movimento de reforma, aglutinando-se principalmente: os dirigentes sindicais autênticos, que no governo Goulart estavam ocupando as lideranças de importantes categorias e os cargos de representação sindical na gestão dos IAPs; as organizações unificadas de trabalhadores, como a CGT (Comando Geral dos Trabalhadores)⁵¹ e a PUA, que se articularam apesar da proibição contida na CLT; a União Nacional dos Estudantes – UNE, que também adquiriu grande dinamismo e influência, colocando-se ao lado da CGT e de outras organizações sociais progressistas em todas as negociações de caráter político. A esse conjunto aglutinaram-se também alguns setores da Igreja Católica, que se organizaram nos movimentos denominados Ação Popular - AP, Juventude Universitária Católica - JUC; Juventude Operária Católica - JOC, e Juventude Estudantil Católica - JEC, empenhados na educação básica e conscientização política das populações marginalizadas, e, finalmente, as Ligas Camponesas⁵², movimento dos trabalhadores

⁵¹ O Comando Geral dos Trabalhadores – CGT foi criado no início dos anos 60, no decorrer do III Congresso Sindical Nacional. O CGT unificou nacionalmente a coordenação da luta sindical e participou ativamente das lutas políticas do governo Goulart: na garantia da sua posse, quando decretaram greves em solidariedade a Goulart; no plebiscito que derrotou o regime parlamentarista; e nas reformas de base. A presença do CGT também foi decisiva na direção de grandes manifestações operárias pela recomposição salarial dos trabalhadores, incluindo em suas lutas reivindicações políticas, tais como reforma agrária, direito de organização sindical para os camponeses, congelamento de preços de gêneros de primeira necessidade, revogação da lei de segurança nacional e outras.

⁵² Os trabalhadores do campo “iniciaram o processo de mobilização em 1955, com o surgimento da primeira Liga Camponesa, no Engenho Galiléia. Um ano antes, havia sido criada a União dos

rurais que se iniciou no Nordeste do País e que centrou esforços, principalmente, na reivindicação da reforma agrária e da extensão da legislação trabalhista para o campo.

No terreno conservador, foram criadas organizações como o Instituto de Pesquisa e Estudos Sociais – IPES, financiado por empresários nacionais e estrangeiros; o Instituto Brasileiro de Ação Democrática – IBAD, apoiado economicamente por políticos, organizações sindicais e estudantis contrárias ao governo Goulart; e a Ação Democrática Parlamentarista – ADP, que reunia deputados conservadores membros de diversos partidos. Essas organizações se uniram a outras já existentes como as associações comerciais e industriais, as associações dos proprietários rurais, parte da hierarquia da Igreja Católica e a membros da Escola Superior de Guerra – ESG⁵³, para articular uma larga campanha política ideológica e militar contrária ao governo do País, principalmente ao esquema de reformas proposto por Goulart (CARVALHO, 1995: 100-102).

Para o enfrentamento da crise, o governo Goulart se mobilizou, principalmente, em torno de duas questões. Em primeiro lugar, iniciou uma campanha pela alteração da Carta de 1946, pregando a necessidade de conceder poderes constituintes ao novo Congresso Nacional, que seria eleito em 1962. Não atingindo esse objetivo, passou a cobrar do Congresso modificações no texto constitucional para a consecução pacífica e democrática das reformas de base, o que também não obteve êxito (VIEIRA, 1983:147).

Trabalhadores Agrícolas do Brasil – ULTAB. (...) Era a entrada decisiva do campesinato no cenário político.” (ANTUNES, 1985:73). No princípio da década de 60, a luta organizada dos trabalhadores do campo se intensificou, passando a exigir “uma radical transformação da estrutura agrária, através da substituição dos latifúndios pela propriedade camponesa e pela propriedade estatal. Exigiam o acesso à terra para aqueles que desejavam trabalhar, além da extensão da legislação trabalhista para o campo, com o objetivo de garantir alguns direitos mínimos aos trabalhadores rurais.” (ANTUNES, 1985:73).

⁵³ A ESG foi criada em outubro de 1948, destinada à formação de elites civis e militares, capazes de ponderar sobre problemas de segurança nacional. Para VIEIRA (1983:26), a ESG foi criada como um aparelho ideológico no interior das Forças Armadas.

Em segundo lugar, formulou o Plano Trienal,⁵⁴ que deveria ser executado nos anos 1963-65. Esse plano continha “*um diagnóstico amplo, detalhado e integrado das condições e fatores responsáveis pelos desequilíbrios, estrangulamentos e perspectivas da economia do País.*” (IANNI, 1977:205). Foi apresentado num momento em que, internamente, havia-se intensificado o debate político sobre as limitações do modelo de desenvolvimento industrial adotado nos governos anteriores e, externamente, encontrou um clima favorável, criado pela *Carta de Punta del Este*⁵⁵, de agosto de 1961. No entanto, esse plano não pôde ser executado, entre outros aspectos, porque ele exigia uma centralização das decisões econômicas, incompatível com o divórcio existente entre os Poderes Legislativo e Executivo⁵⁶. Outro aspecto importante a ser salientado é que a luta para combater a inflação, contida no Plano Trienal, era incompatível com o populismo que servia de suporte político ao governo. Além disso, a política cambial exigia o sacrifício do nacionalismo econômico, pregado pelo próprio Estado e bandeira de luta dos trabalhadores (IANNI, 1977:204-216).

O governo Goulart, ante a dificuldade de implementação das diretrizes propostas no Plano Trienal, intensificou a campanha pelas reformas de base, por meio das quais

⁵⁴ O Plano Trienal “*foi o primeiro instrumento de política econômica global e globalizante, dentre todos formulados até então pelos diversos governos no Brasil. (...) Ele exprimia a convergência das experiências práticas dos diversos governos brasileiros anteriores e dos debates técnicos e teóricos realizados por economistas brasileiros e latino-americanos, principalmente no âmbito da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL)*”. O autor intelectual do Plano Trienal foi o economista Celso Furtado (IANNI, 1977:205).

⁵⁵ A Carta de Punta del Este “*correspondia à convergência das preocupações políticas dos governantes norte-americanos e latino americanos, em face da revolução socialista em Cuba. (...) Preconizava programas nacionais de desenvolvimento econômico e social sob a égide do poder público* (IANNI, 1977:206).

⁵⁶ Para Ianni, esse divórcio entre Legislativo e Executivo no governo Goulart ocorria porque o “*Legislativo, por um lado, estava mais comprometido com a sociedade agrária, isto é, com a economia primária exportadora. Além disso, tendia a possuir uma visão muito mais retórica e fragmentária dos problemas econômicos, monetários, cambiais e fiscais do País. O Executivo, por seu lado, estava muito mais comprometido com a sociedade industrial e financeira. Era composto de políticos, administradores, técnicos e economistas de mentalidade mais urbana, informada pelo pensamento técnico-científico produzido no âmbito da industrialização.*” (IANNI, 1977:214-215).

buscava reforçar a base de sustentação do regime constitucional que lhe assegurava o poder. Entre as reformas de base, a agrária havia se destacado com a mobilização das massas camponesas, que, nesse período alcançaram alto nível de organização e politização, principalmente no Nordeste do País, vindo a se somar às lutas das camadas urbanas. Tal movimentação fez com que o governo promulgasse, em 1963, a Lei n. 4.214/63, denominada de *Estatuto do Trabalhador Rural*, que regulava as condições de contrato de trabalho e sindicalização⁵⁷ na sociedade agrária brasileira. Foi previsto também um *Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural* – FUNRURAL, que pressupunha cobertura médica e social para o trabalhador do campo. Como esse fundo não possuía arrecadação satisfatória para cumprir os seus fins, o atendimento ao trabalhador rural se concretizou mais na forma de assistência médica por meio de convênios com as Santas Casas. Desta maneira, os trabalhadores rurais continuaram excluídos dos benefícios previdenciários, apesar do grande número de sindicatos rurais que se organizou, e de ser essa uma das suas bandeiras de luta. Permaneceram também excluídos da proteção social os trabalhadores autônomos e os domésticos.

A movimentação política se dava em torno das chamadas reformas de base, mas havia também um apelo às reformas políticas, como a extensão dos votos aos analfabetos e aos soldados rasos. Suboficiais e sargentos das forças armadas podiam votar, porém não podiam ser candidatos. A eleição dos sargentos se tornou um tema político importante porque colocava em evidência a politização da base da instituição militar, sendo entendida como uma ameaça à hierarquia e disciplina militares. O problema da

⁵⁷ A sindicalização dos trabalhadores rurais se estendeu rapidamente por todo o País, em 1964, foi fundada a Confederação de Trabalhadores da Agricultura – CONTAG, que já contava com 26 federações e 263 sindicatos reconhecidos pelo Ministério do Trabalho, estando aguardando reconhecimento cerca de 500 sindicatos rurais. Os sindicatos tinham sobre as ligas a enorme vantagem de poder contar com o apoio do governo e de sua maquinaria sindical, em se tratando de um governo populista. A vinculação governista, porém, não diminuiu a importância do surgimento e fortalecimento do sindicalismo rural e da organização anterior através das Ligas Camponesas (CARVALHO, 1995: 103).

hierarquia militar se revelou em setembro de 1963, quando os sargentos da Marinha e da Força Aérea se rebelaram em Brasília, revoltados com a decisão do Supremo Tribunal Federal de decretar nulos os seus mandatos, não reconhecendo o direito dos membros dessa categoria de se lançarem candidatos a cargos políticos (CARVALHO, 1995: 103-104).

A movimentação pelas reformas políticas e de base teve seu ápice no comício realizado no Rio de Janeiro, em 13/3/64, organizado pelas lideranças identificadas com o trabalhismo populista, que reuniu em praça pública o próprio Presidente da República, as principais lideranças políticas nacionais que davam suporte ao governo, os partidos de esquerda, e as demais instituições progressistas que apoiavam o governo. Esse comício foi organizado para mostrar ao Congresso Nacional que as massas desejavam as reformas de base, uma política externa independente e a continuidade da industrialização, e veio coroar a divergência entre os Poderes Legislativo e Executivo. Nele as lideranças identificadas com Goulart apelavam à soberania do povo, como no discurso de Leonel Brizola, então governador do Rio Grande do Sul: *“O Congresso não dará nada ao povo, pois não está com as aspirações do povo brasileiro. O Congresso não está identificado com o povo. (...) Se os Poderes da República não decidem, por que não transferirmos essa decisão para o povo, que é a fonte de todo o poder?”* (BRIZOLA, citado por IANNI, 1977:218-219).

Em resposta ao comício organizado pelos setores progressistas no Rio, várias entidades contrárias ao governo e às reformas de base organizaram as chamadas *Marcha da Família, com Deus, pela Liberdade*, que centravam sua retórica no perigo comunista que provinha do governo federal. A democracia populista, com sua pregação nacionalista e de apelo à soberania das massas, passou a ameaçar o equilíbrio e a

estrutura da sociedade, segundo a visão dos segmentos mais conservadores, que começaram a pregar a derrubada do poder constituído. Mobilizaram-se contra o governo todas as forças políticas tradicionais, que tinham como principais representantes os governadores da então Guanabara, Carlos Lacerda, de São Paulo, Ademar de Barros, e de Minas Gerais, Magalhães Pinto. Nas Forças Armadas, encontravam respaldo no Chefe do Estado-Maior do Exército, General Castelo Branco.

A oposição militar ao governo Goulart chegou ao seu apogeu quando os marinheiros se amotinaram no Rio de Janeiro, em 26/3/64, demandando melhores condições de trabalho, ameaçando novamente a hierarquia militar. Goulart substituiu o Ministro da Marinha, que anistiou os rebelados, provocando a ira dos oficiais das três armas das Forças Armadas que protestaram energicamente por meio do Clube Militar e do Clube Naval. O golpe militar veio em 31/3/64, com a deposição de Goulart, colocando fim ao projeto de reformas de base e acabando igualmente com a política populista que se manifestou principalmente a partir da democratização de 1945.

2.3 - O regime militar e a regulação estatal

O movimento militar de 1964 encerrou a experiência democrática iniciada com o fim do Estado Novo, configurando-se em um golpe de Estado contrário aos grupos partidários do nacionalismo econômico, ao programa de reformas de base do governo Goulart, e à organização e mobilização política da população urbana e rural. Utilizou-se de várias medidas repressivas que atentaram contra os direitos civis e políticos dos cidadãos brasileiros. Foram empregados como instrumentos legais da repressão os Atos Institucionais, Atos Complementares, Leis de Segurança Nacional e até uma nova

Constituição⁵⁸ em 24/1/67, que também sofreu emendas quando se precisou enrijecer mais o regime, configurando-se numa nova Carta em 1969 (VIEIRA, 1983:225-226, 231-232).

O Ato Institucional nº 1, promulgado em 9/4/64 mantinha em vigor a Constituição de 1946, modificando-a principalmente no que se refere à eleição e aos poderes do Presidente da República⁵⁹. Esse Ato fortalecia o Poder Executivo em detrimento do Legislativo, prevendo, entre outros aspectos, a eleição indireta do Presidente e do Vice-Presidente da República, por meio do Congresso Nacional, em que se exigia a maioria absoluta, a cassação de mandatos legislativos federais, estaduais e municipais, e a suspensão de direitos políticos. Foram cassados senadores, deputados, governadores, prefeitos, militares, desembargadores, embaixadores e funcionários públicos. Dessa forma, a escolha do novo Presidente da República se deu com um Congresso já debilitado, tendo sido eleito o General Castelo Branco, que permaneceu na presidência até março de 1967, quando transferiu o poder para o General Costa e Silva, apesar do art. 2º do Ato Institucional nº 1 estabelecer o término do mandato de Castelo Branco em 31/1/66 (VIEIRA, 1983:187-189).

⁵⁸ Em abril de 1966, através do Decreto n. 58.198, estabeleceu-se uma comissão de juristas para elaborar uma nova Constituição. O texto elaborado foi encaminhado ao Ministro da Justiça do governo Castelo Branco, Carlos Medeiros, que o alterou muito antes de encaminhá-lo ao Congresso Nacional. O Congresso teve o prazo de 12/12/1966 a 24/1/1967, para efetuar todo o trabalho de tramitação e aprovação da nova Carta de 1967. *“O resultado não poderia ser outro senão o documento autoritário, infrator de princípios federativos e democráticos. (...) A chamada Constituição de 67 não segue a linha liberal dos documentos anteriores. (...) Fortalece ao máximo a figura do Presidente da República, que tudo pode, sobre o Legislativo e o Judiciário, que ficam sob sua mira, podendo ser atingidos no exercício de suas atribuições.”* (IGLÉSIAS, 1986:75-76). A Constituição foi promulgada pelas mesas das Casas do Congresso Nacional no último dia do curtíssimo prazo dado ao Congresso, ou seja, 24/1/1967.

⁵⁹ O Ato Institucional nº 1 foi promulgado pelo denominado Comando Revolucionário que era composto dos três ministros militares: General Arthur da Costa e Silva, Brigadeiro Francisco de Assis Correia de Mello e o Vice-Almirante Augusto Hamann Rademaker Grünewald (VIEIRA, 1983:187).

Antes da transferência do poder ao Marechal Costa e Silva, que assumiu em 15/3/1967, foi promulgada uma nova Constituição que buscava assegurar os ideais e princípios do movimento militar de 1964. A existência dessa Carta não significou o fim dos Atos Institucionais e Atos Complementares, ao contrário, foram editados mais 13 Atos Institucionais e 3 Complementares (IGLÉSIAS, 1986:77-78). Destes, o Ato Institucional mais conhecido foi o de nº 5 (AI-5),⁶⁰ de 13/12/1968:

(...) “com tal Ato, o Marechal Costa e Silva reconhecia que mesmo um Congresso Nacional bem vigiado não oferecia condições para o exercício do governo federal. Aliás, faltava ao Presidente o apoio político, restando-lhe por fim os duros recursos oferecidos pelas Forças Armadas.” (VIEIRA, 1983:191).

A severidade do AI-5 explicava-se pela conjuntura de 1968. Antecedeu a este Ato uma tentativa frustrada de mobilização de alguns setores da sociedade civil, principalmente os trabalhadores⁶¹ e estudantes. Duas greves foram organizadas como a dos operários metalúrgicos de Contagem (MG) e a de Osasco (SP), as primeiras desde 1964, havendo também a organização de grandes marchas de estudantes em favor da redemocratização. Tanto as greves dos trabalhadores quanto as manifestações estudantis foram reprimidas com violência, ocorrendo um endurecimento maior do regime militar.

⁶⁰ O AI-5 decretou “o recesso parlamentar; intervenção nos Estados e municípios, sem as limitações da Constituição de 1967; suspensão de direitos políticos por dez anos e cassação de mandatos eletivos; suspensão de garantias constitucionais ou legais de vitaliciedade, irremovibilidade, estabilidade, exercício de funções, suspensão de garantia do habeas-corpus; todos os atos praticados de acordo com o Ato Institucional e seus Atos Complementares excluem-se de qualquer apreciação judicial.” (IGLÉSIAS, 1986:78).

⁶¹ Nos anos de 1967 e 1968, o movimento sindical já havia esboçado uma reação ao arrocho salarial. Em fins de 1967, foi criado o Movimento Intersindical Antiarrocho que objetivava pressionar o governo contra o arrocho salarial imposto aos trabalhadores. No entanto, esse movimento pretendia encaminhar a luta dentro dos limites tolerados pelo Ministério do Trabalho. O Sindicato dos Metalúrgicos de Osasco (SP) discordava dessa orientação e deflagrou um movimento grevista, o mesmo ocorrendo em Contagem (MG). Ambos sofreram violentíssima repressão por parte do Estado; as greves foram consideradas ilegais, os sindicatos sofreram intervenções, ocorrendo também o cerco e a invasão das fábricas pelo aparato policial (ANTUNES, 1985:77-81).

Em 26 de fevereiro de 1969, publicou-se o Decreto-Lei n. 477 o qual proibia manifestações políticas ou de protesto dentro das universidades, atingindo diretamente professores, alunos e funcionários. A Lei n. 5.540/68 e o Decreto-Lei n. 464/69 promoveram a denominada Reforma Universitária⁶², especificando os preceitos relacionados com a organização, a administração e os cursos (VIEIRA, 1983: 214). Esta reforma foi construída visando primordialmente a racionalização administrativa e a estruturação do ensino superior para preparar força de trabalho de alto nível necessária ao processo de desenvolvimento científico e tecnológico e ao objetivo de inserir o país entre os dez de maior produto interno bruto do mundo. A política governamental pós-reforma, que não expandiu a oferta de vagas no ensino superior público a despeito do enorme crescimento da demanda, abriu o ensino superior pago à empresa privada, que cresceu enormemente aproveitando-se do *nicho* que se abriu. A Reforma Universitária possibilitou ainda a intensificação do domínio da burocracia e do poder centralizado dentro da universidade pública, sobrando pouco espaço para a participação da comunidade universitária (PILETTI, 1996: 118-119).

Em agosto de 1969, Costa e Silva, doente, foi substituído por uma Junta Militar, tendo sido impedido de assumir o jurista Pedro Aleixo, Vice-Presidente da República. Segundo VIEIRA (1983: 189), ocorreu nesse momento um novo golpe de Estado

⁶² Em síntese, a Reforma Universitária promoveu “a extinção da cátedra e sua substituição pelo departamento e a concomitante instituição da carreira universitária aberta; o abandono do modelo da Faculdade de Filosofia e a organização da Universidade em unidades, isto é, em Institutos (dedicados à pesquisa e ao ensino básico) e Faculdades e Escolas (destinadas à formação profissional); currículos flexíveis, cursos parcelados, semestrais, com a introdução do sistema de créditos; a introdução dos exames vestibulares unificados e dos ciclos básicos, comuns a estudantes de diversos cursos; a instituição regular dos cursos de pós-graduação (de mestrado e doutorado), bem como dos cursos de curta duração.” (PILETTI, 1996:126 citando BREJON, 1973: 67-68). Sobre a Reforma Universitária de 1968 ver: CUNHA, L. A. *A universidade reformanda, o golpe de 64 e a modernização do ensino superior*, Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1988; FÁVERO, Maria de Lourdes. 25 anos de Reforma Universitária: um balanço. In: MOROSINI, M. (org.). *Universidade no Mercosul*. São Paulo: Cortez, 1994. PEIXOTO, Maria do Carmo L. *Universidade e processo de decisão, efeitos da reforma universitária*. Brasília: ICH/UnB, 1973, dissertação de mestrado.

comandado pelos três ministros militares: Aurélio de Lyra Tavares, Márcio de Souza e Mello, Augusto Hamann Rademaker Grunewald. Esses três ministros promulgaram a Emenda Constitucional n. 1⁶³ que dava nova redação à Carta de 1967. Reforçou-se nessa Emenda⁶⁴ o caráter autoritário e repressivo das medidas até então editadas, criando-se, entre outros dispositivos, o *estado de emergência*. Para substituir Costa e Silva foi escolhido o General Emílio Garrastazu Médici, que assumiu a Presidência em 30/10/1969, sendo seus sucessores o General Ernesto Geisel, que assumiu em 15/3/1974, e o General João Batista Figueiredo, em 15/3/1979. Todos os generais que assumiram o poder durante o regime militar passaram pela eleição indireta via Congresso Nacional, não ocorrendo, nesse período (1964-1985), alternância do poder militar com o civil, nem sequer com a oposição consentida.

Os governos militares adotaram rumos semelhantes para a condução da política econômica⁶⁵, tendo sido reelaboradas as condições de funcionamento dos mercados de capital e da força de trabalho. Como fatores básicos do processo econômico, buscou-se a reintegração do sistema econômico brasileiro ao sistema capitalista mundial e propôs-se a estabilização financeira. O Brasil se apresentou, ao longo dos anos 60, como o país mais aberto à aplicação do capital estrangeiro, tendo facilitado esse processo o acordo de *Garantia de Investimentos*, assinado com os Estados Unidos, em 1965. Nesse

⁶³ O texto dessa Emenda Constitucional foi elaborado pelos ministros militares, sendo composto por 217 artigos, enquanto a Constituição de 1967 era composta por 189 artigos (IGLÉSIAS, 1986:82).

⁶⁴ Não se encerrou aí a prerrogativa das Emendas Constitucionais, sendo estas editadas sempre que fosse necessário garantir algo ao poder oficial, não previsto nas Emendas anteriores.

⁶⁵ As políticas econômicas dos governos militares foram apresentadas mediante os seguintes planos: *Programa de Ação Econômica do Governo* (1964-66) e *Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social* (1967-76) - governo Castelo Branco; *Programa Estratégico de Desenvolvimento* (1968-70) - governo Costa e Silva; *I Plano Nacional de Desenvolvimento* (1971-1974) - governo Médici; *II Plano Nacional de Desenvolvimento* (1975-79) - governo Geisel; *III Plano Nacional de Desenvolvimento* (1980-86) - governo Figueiredo. Para consecução dos planos, foram reformuladas as políticas monetária, bancária, tributária, cambial, salarial e de investimentos, garantidas pela hegemonia absoluta do Poder Executivo sobre o Legislativo e a afirmação da tecnocracia, que se impunha para a concretização de um capitalismo monopolístico (IANNI, 1977:226;231;255-256; VIEIRA,1983:226).

acordo, o governo Castelo Branco oferecia as garantias políticas para aos investidores estrangeiros, incentivando o funcionamento e a expansão das grandes empresas. Dessa forma, transformou-se a estrutura empresarial no Brasil, acentuando-se a importância das multinacionais.

Segundo Gadotti o tipo de desenvolvimento adotado a partir de 1964 e a política econômica implementada exerceram pressões sobre a Universidade para atrelá-la ao modelo de desenvolvimento imposto. Para esse autor, o terceiro grau foi ampliado pela necessidade no sistema econômico de uma competição maior da força de trabalho especializada: *“A valorização do status social do profissional de terceiro grau, mesmo sem uma formação técnica melhor do que a do segundo grau, gerou procura de formação superior que o mercado não poderia absorver.”* (GADOTTI, 1984: 117-118).

A demanda por curso superior foi respondida com a expansão do ensino privado, que se intensificou após a Reforma Universitária de 1968. A privatização do ensino e a profissionalização rápida, reforçada pela reforma do ensino secundário, eram objetivos prioritários nas reformas do ensino voltadas para a criação da força de trabalho especializada para um mercado em expansão.

Os militares privilegiaram para o desenvolvimento econômico o setor de bens de consumo duráveis, sendo a concentração da renda⁶⁶ uma das pré-condições para o seu sucesso. O congelamento salarial, estabelecido a partir de 1964, além de favorecer a concentração da renda, cumpriu também um papel na política antiinflacionária adotada. O *confisco salarial*, segundo IANNI (1977:272), *“reconverteu a inflação de custos em*

⁶⁶ A concentração da renda nos governos militares foi do seguinte porte: *“A participação na renda dos 50% mais pobres da população economicamente ativa caiu de 17,71% (em 1960) para 14,91% (em 1970), descendo ainda mais para 11,8% (em 1976). Em sentido contrário, a participação dos 5% mais ricos da população economicamente ativa aumentou de 27,69 (em 1960) para 34,86% (em 1970), elevando-se aos poucos para 39% (em 1976) da renda.”* (VIEIRA, 1983:208).

inflação de lucros, isto é, em técnica de poupança monetária forçada. Tratava-se de aumentar a poupança nacional, pela transferência de renda dos assalariados aos que manipulavam os preços e a oferta.” Nesse sentido, o controle da inflação, nesse primeiro momento do regime militar, submeteu os trabalhadores a um severo arrocho salarial, havendo um grande declínio do poder de compra do salário mínimo e não se admitindo qualquer mobilização social contrária à política adotada pelo governo.

Não foi preciso reformular muito a legislação sindical em vigor para reprimir as organizações dos trabalhadores e colocar o arrocho salarial em prática. Os princípios básicos da organização sindical, que pregavam a “*paz social*”, e a negação da luta de classes serviam ao governo militar. Lançando mão de outros instrumentos como a Lei de Segurança Nacional e a própria CLT, que possuía também um arcabouço repressivo, os militares realizaram intervenções em diversos sindicatos, cassaram e prenderam inúmeros líderes sindicais, extinguiram sumariamente organizações gerais dos trabalhadores, como a CGT, que teve papel ativo na gestão Goulart, proibiram-se as greves através da Lei n. 4.330/64. Dessa forma, esvaziou-se a função de reivindicação dos sindicatos e reforçou-se o seu papel assistencialista. No que se refere à política salarial, a fixação dos reajustes deixou de se dar mediante negociação entre empresários e trabalhadores, para se tornar prerrogativa absoluta do Estado⁶⁷. Implementou-se, ainda, o *Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS*, em 1966, colocando-se fim ao regime de estabilidade no emprego. Esse expediente facilitava a demissão de trabalhadores e acelerava o processo de rotatividade da força de trabalho no mercado.

⁶⁷ “A partir de 1964, os percentuais de aumento salarial passaram a ser estabelecidos pelo Conselho Nacional de Política Salarial, segundo os índices de crescimento e produtividade e os resíduos inflacionários calculados pelo Conselho Nacional de Economia e Conselho Monetário Nacional. Assim, a partir do governo Castelo Branco, a elevação do salário mínimo passou a ser proposta, calculada e aprovada exclusivamente na esfera do Poder Executivo.” (IANNI, 1977:282).

O período 1968-73 ficou conhecido como *milagre brasileiro*, quando o lema era: *deixar o bolo crescer para depois dividi-lo*. O intenso crescimento econômico, alardeado pelo governo Médici, ao invés de gerar a necessária distribuição de renda, provocou o enriquecimento de determinadas camadas minoritárias em detrimento da maior parte da população. Não ocorreu, pois, a tão propagada divisão do *bolo*. Os trabalhadores que foram beneficiados em termos salariais pelo *milagre econômico*⁶⁸ encontravam-se nos quadros dirigentes e médios (técnicos) das grandes empresas, sendo os operários não qualificados⁶⁹ os grandes sacrificados. Registra-se também que os trabalhadores empregados nas grandes empresas passaram a contar com sistemas privados de seguridade organizados pelas empresas⁷⁰, principalmente nas áreas de Saúde e Previdência, alargando-se o fosso entre o trabalhador assalariado da grande empresa e os demais trabalhadores.

Depois de seis anos, o *milagre* chegava ao fim, tendo favorecido o seu declínio o primeiro *choque* do petróleo, ocorrido em 1973, além dos próprios desequilíbrios que o modelo apresentava. O chamado *choque* do petróleo provocou uma brutal elevação no

⁶⁸ Em suma, “o modelo do milagre pode ser assim resumido: achatamento dos salários mais baixos; concentração da renda e explosão dos salários mais altos; uma classe intermediária (operários qualificados – técnicos) teve seu poder de compra melhorado por uma progressão limitada, ainda que real dos salários.” (CORIAT & SABOIA, 1988:36). Além da valorização salarial dos trabalhadores mais qualificados (setores dirigentes e técnicos), ocorreu, nesse período do *milagre*, uma política de desenvolvimento do crédito ao consumo, dirigido às classes médias e a algumas categorias de trabalhadores semiquualificados. Buscava-se, mediante essas medidas, favorecer o consumo dos bens duráveis, criando uma demanda interna para eles. No entanto, essas medidas não foram suficientes, uma vez que os trabalhadores menos qualificados, a grande maioria, não conseguiam participar desse processo. Procurou-se estabelecer um consumo de massa de bens duráveis, sem estabelecer uma relação salarial compatível, ou seja, com uma verdadeira transferência ou repartição dos ganhos de produtividade com os trabalhadores (Idem: 9-10; 43-44).

⁶⁹ Os salários dos operários sem qualificação eram, em 1973, compatíveis com os recebidos em 1961 (CORIAT & SABOIA, 1988:24).

⁷⁰ MOTTA (1995:140) registra que esse movimento de expansão dos sistemas próprios de seguridade das empresas, “iniciado na década de 60, deságua nos anos 70, por meio da consolidação de um verdadeiro pacto entre as empresas privadas e o Estado, em que é nítido o processo de privatização dos fundos públicos, via renúncia de contribuições sociais, isenção de imposto de renda e liberalidade para inserir custos da assistência na contabilidade empresarial.”.

seu preço e contribuiu para agravar a crise econômica que se instalava no País, uma vez que o Brasil importava cerca de 80% do petróleo que consumia. O período do *milagre* ficou conhecido como aquele que combinou índices de crescimento econômico, nunca vistos antes, com a repressão política mais violenta do regime militar.

O Estado autoritário levou a um fortalecimento não só dos aparelhos repressivos como também dos inúmeros organismos tecnocráticos de intervenção na economia e na questão social. Os militares cercearam os direitos civis e políticos e utilizaram a expansão dos direitos sociais como uma forma de legitimação do regime autoritário. Ocorreu no regime militar um crescimento do setor de produção de bens de consumo social, que foi conduzido pelo Estado, sendo esta a forma de o Estado autoritário estabelecer relações com a sociedade civil, que se encontrava cerceada de participar da vida política por meio de canais democráticos, ou seja, partidos, sindicatos, processos eleitorais e outros. No entendimento dos governos militares, a política social deveria envolver o financiamento, a produção e a distribuição dos serviços públicos, que estavam, principalmente, sob a responsabilidade dos Ministérios da Educação, Saúde, Trabalho e Previdência Social (ANDRADE, 1982: 96-97).

Em 1971, no governo Médici, promoveu-se a reforma do ensino de 1º e de 2º graus (Lei n. 5.692/71), que modificou a estrutura anterior do ensino. O curso primário e o ginásio foram unificados num único curso de 1º grau, com duração de oito anos, e o ensino de 2º grau tornou-se profissionalizante⁷¹, eliminando-se a distinção entre escola secundária e escola técnica. Alterou-se também o ensino supletivo, que passou a poder ser

⁷¹ A obrigatoriedade do ensino profissionalizante no 2º grau permaneceu até a publicação da Lei n. 7.044 de 18 de outubro de 1982, quando as instituições de ensino de 2º grau ficaram livres para oferecer ou não habilitações profissionais.

ministrado pelos veículos de comunicação de massa. A Lei n. 5.692/71⁷², que ficou também conhecida como a da *profissionalização universal e obrigatória*, remodelou a contribuição patronal exigida das empresas comerciais, industriais e agrícolas vinculadas à Previdência Social para financiamento do então ensino de 1º. grau de seus empregados de qualquer idade e dos filhos destes, de 7 a 14 anos. A alíquota passou de 1,4 para 2,5% sobre a folha mensal de salários.

A política previdenciária⁷³ foi uma das mais utilizadas pelo regime militar como uma política inclusiva, que buscava aliviar as tensões sociais criadas pelo modelo econômico imposto, altamente excludente. Foram desenvolvidas, durante os governos dos militares, várias ações visando à extensão da cobertura dos benefícios previdenciários às categorias até então excluídas e à expansão do plano de benefícios. Nesse sentido, em 14/9/1967, o seguro acidente do trabalho foi integrado ao INPS, através da Lei n. 5.316. Em 1971, foi criado o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural – PRORURAL (Lei Complementar n. 11 de 25/05), estabelecendo fundos específicos para manutenção do FUNRURAL. Estendia-se ao trabalhador rural, de forma discriminatória, parte do plano de benefícios do trabalhador urbano, com a base de cálculo estipulada em 50% do valor do salário mínimo. Em 1972, a Lei n. 5.859 estendeu a Previdência Social aos trabalhadores domésticos e, em 1973, aos trabalhadores autônomos (Lei n. 5.890).

⁷² Sobre a Lei 5.692/71, ver CUNHA, L. A. *Educação e desenvolvimento social no Brasil*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1975; ROMANELLI, O. *História da educação no Brasil, 1930-1973*. 2ª ed. Petrópolis/RJ: Vozes, 1980.

⁷³ Logo no início do regime militar, foram feitas alterações na política previdenciária: o Estado passou a ser o único gestor da Previdência, à medida que os Conselhos Administrativos dos Institutos foram substituídos por juntas interventoras nomeadas pelo governo. A partir de então empresários e trabalhadores foram excluídos da administração dos Institutos de Previdência, passando a sua gestão a ser exclusividade do Estado. Em 21/11/1966, através do Decreto n. 72, ocorreu a unificação dos Institutos de Previdência com a criação do Instituto Nacional de Previdência Social – INPS, tendo o governo justificado essa unificação pela necessidade de racionalizar os gastos e centralizar o regime previdenciário.

Ambos foram incorporados também, discriminadamente, pois não tinham acesso ao elenco de benefícios distribuídos aos trabalhadores formais, ou seja, trabalhadores de empresas com carteira assinada. Com relação à expansão do plano de benefícios, foram tomadas, entre outras, as seguintes medidas: criação do salário maternidade (Lei 6.136/74); criação da renda mensal vitalícia (Lei n. 6.179/74), que significava um amparo previdenciário aos maiores de 70 anos ou inválidos; e extensão do acidente do trabalho aos trabalhadores rurais (Lei n. 6.195/74).

Com a criação do INPS em 1966, a Previdência passou a ter a segunda maior receita da União, acionada pelo governo como poupança interna (SILVA, 1997:44). Assim, os recursos da Previdência foram utilizados, mais uma vez, para financiar a expansão do capital privado industrial, mediante investimento em infra-estrutura. A instituição do INPS impulsionou também a expansão do setor privado na área de saúde, por meio da contratação de serviços de terceiros, que se dava em prejuízo dos serviços próprios da Previdência. As ações de saúde pública, consideradas não-rentáveis, ficavam a cargo da Previdência, enquanto as ações de atendimento médico-hospitalar, consideradas rentáveis, eram repassadas ao setor privado. Ocorreu, ainda, o privilegiamento da assistência médica curativa em detrimento de medidas de saúde coletiva e da assistência médico-hospitalar em detrimento da ambulatorial (SILVA, 1997: 47-48). O Estado militar colocou-se como

“regulador do mercado de produção e consumo dos serviços de saúde, (...) desenvolvendo um padrão de organização da prática médica, orientado em termos da lucratividade do setor saúde, propiciando a capitalização da medicina e privilegiamento do produtor privado destes serviços. (...). Em 1967, dos 2.800 hospitais existentes no País, 2.300 estavam contratados pelo INPS.” (OLIVEIRA & TEIXEIRA, 1986:211;214-215).

Em 1974, a Lei n. 6.036 criou o Ministério da Previdência e Assistência Social – MPAS, desmembrando-o do Ministério do Trabalho e Previdência Social. Em 1977, a Previdência passou por uma nova reestruturação, tendo sido criado o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social - SINPAS⁷⁴, através da Lei n. 6.439/77, subordinado ao MPAS.

Observa-se pelo que foi descrito acima que a política previdenciária, juntamente com outros programas de impacto, fazia parte de uma campanha de busca de apoio popular para a legitimação do regime militar. Dentre esses programas, destacaram-se o Programa de Integração Social e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público - PIS⁷⁵-PASEP, que visavam constituir pecúlios utilizáveis nos casos de matrimônio, aposentadoria, falecimento ou invalidez, além de distribuir abono salarial de um salário mínimo a participantes com mais de 5 anos de cadastramento. Destacaram-se, ainda, o Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social – FAS, voltado para o financiamento de projetos públicos e privados nas áreas de educação e saúde; o Programa Nacional de Alimentação – PRONAN, voltado às gestantes e infantes de baixa renda, e o Banco Nacional de Habitação - BNH, criado com o objetivo de financiar a construção de casas populares e de realizar obras de saneamento e de melhorias urbanas. Registrou-se, no decorrer do regime militar, uma expansão do

⁷⁴ O SINPAS alterou o INPS, retirando-lhe as prestações de assistência médica e de arrecadação das contribuições e, ao mesmo tempo, transferindo-lhe todas as obrigações antes a cargo do FUNRURAL e do Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado - IPASE (único que sobreviveu à unificação de 1966). Para abrigar a assistência médica, foi criado o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social – INAMPS. E para gerenciar a arrecadação, o Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social – IAPAS. Integraram o SINPAS as seguintes entidades: INPS, INAMPS, IAPAS, Legião Brasileira de Assistência – LBA, Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor - FUNABEM, Central de Medicamentos – CEME e a Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social – DATAPREV.

⁷⁵ O Programa de Integração Social foi implementado no governo Garrastazu Médici, com o discurso de “integrar o trabalhador brasileiro no sistema econômico do País e, ainda, favorecer a permanente e indispensável harmonia entre o capital e o trabalho.” (IANNI, 1977:284).

aparato burocrático institucional ligado à implementação e execução da política social e uma centralização desse aparato, ligado diretamente à Presidência da República por meio do Conselho de Desenvolvimento Social – CDS. Nesse processo de extensão e centralização das políticas sociais, eliminou-se totalmente o controle popular sobre essas políticas, até mesmo nas áreas que de algum modo ele se fazia presente.

Cabe registrar, ainda, que no regime militar os interesses econômicos sempre prevaleceram sobre os sociais, apesar da expansão da política social. E que os grandes fundos criados, como o PIS/PASEP, FGTS e BNH tiveram a finalidade de financiar a empresa privada paralelamente às suas operações sociais. Segundo Andrade, o modelo social brasileiro durante o regime militar caracterizava-se por uma contradição entre a necessidade de os trabalhadores assimilarem uma ordem política nascida de um movimento antipopular e a capacidade política que tinha o regime de impor aos trabalhadores sacrifícios econômicos de toda sorte. Dessa contradição resultava uma precária satisfação das necessidades sociais e uma normalização das políticas sociais que não se consolidava totalmente (ANDRADE, 1982: 97-100; 109).

O governo Geisel, ao investir na expansão das políticas sociais, tinha a expectativa de recolher dividendos eleitorais e receber o apoio popular às eleições de 1974. No entanto, a vitória foi do Movimento Democrático Brasileiro – MDB (único partido de oposição consentido pelo governo militar) nas eleições majoritárias, em 16 Estados. *“No cômputo geral, a oposição elegia 16 dos 22 senadores e 160 dos 364 deputados, o que representava um aumento expressivo em sua representação no Congresso Nacional – até então, ela contava apenas com 7 dos 66 senadores e com 87 dos 310 deputados.”* (CRUZ & MARTINS, 1984:51). Essas eleições acabaram por se configurar numa manifestação da sociedade civil contrária ao regime, uma vez que a população se

encontrava proibida de se expressar por outras vias e vivenciava os resultados da política econômica excludente do governo militar.

Em dezembro de 1974, o governo Geisel apresentou à sociedade o II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979), que pregava a manutenção do crescimento econômico, propondo os mesmos rumos dos governos anteriores. No entanto, segundo VIEIRA (1983: 207), pela primeira vez num plano governamental, desde 1964, fez-se menção “aos focos de pobreza absoluta existentes no país, principalmente na região semi-árida do nordeste e na periferia dos grandes centros urbanos.” Diante desse diagnóstico, o governo Geisel lançou mais um programa de impacto - o Programa Nacional de Centros Sociais Urbanos, que deveria ser implementado nos principais centros urbanos do País. Esse programa trazia consigo uma proposta de participação da população no seu gerenciamento, o que, na verdade, buscava cooptar os emergentes movimentos sociais urbanos, trazendo-os para o interior do espaço público e controlando-os. Esses movimentos sociais se caracterizavam por seu enfoque direto aos problemas concretos da população urbana que vivia em áreas periféricas e solicitavam do poder público serviços básicos, como energia elétrica, saneamento básico, escolas, postos de saúde, transporte, etc.

Em 1977, começou a tomar vulto uma reação da sociedade civil ao regime militar. Essa reação se ativa a partir do chamado *pacote de Abril*⁷⁶, em que o governo Geisel alterou a Constituição de 1969, com 14 Emendas, três novos artigos e seis decretos-lei. Entre os

⁷⁶ As principais medidas desse pacote foram: “Eleições indiretas para escolha de governadores, com ampliação do colégio eleitoral; eleição de 1/3 do Senado por via indireta e instituição de sublegendas, em número de três, na eleição direta dos restantes; extensão às eleições estaduais e federais da legislação restringindo a propaganda eleitoral no rádio e na TV; alteração no quorum para a votação de emendas constitucionais pelo Congresso, de 2/3 dos membros para maioria simples; alteração do colégio eleitoral que elege o presidente da República; ampliação de cinco para seis anos do mandato presidencial.” (CRUZ & MARTINS, 1984:55).

que se pronunciaram contra o *pacote*, destacaram-se a Ordem dos Advogados do Brasil – OAB, que levantou a bandeira da volta do Estado de Direito e da convivência democrática, e o movimento estudantil, principalmente aquele ligado às Escolas de Direito. Ao lado da OAB e dos estudantes, destacaram-se também, na luta pela redemocratização, a Associação Brasileira de Imprensa – ABI e a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência – SBPC. Esta última passou a abrir espaço nas suas reuniões anuais para uma discussão política de caráter oposicionista. A partir de então começaram a se organizar em todo o País greves estudantis nas universidades; houve uma tentativa de reconstrução da União Nacional dos Estudantes – UNE no III Encontro Nacional de Estudantes, realizado em Belo Horizonte; foi votada uma moção pela anistia ampla e irrestrita na sessão final da 29ª Reunião da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência; e o MDB lançou a tese da Constituinte, em simpósio que ocorreu em Porto Alegre (CRUZ & MARTINS, 1984:55).

Em fins de 1977, o movimento operário começou a se rearticular iniciando um processo de mobilização nas fábricas e nos sindicatos pela reposição salarial. Essa luta preparou o terreno para que, em maio de 1978, iniciassem as paralisações dentro das fábricas, que atingiram milhares de trabalhadores metalúrgicos, inicialmente no ABC e depois em todo o Estado de São Paulo⁷⁷. Essas paralisações saíram vitoriosas e deflagraram outros movimentos grevistas. Ante a movimentação da sociedade civil, que se expressava mediante a reorganização dos movimentos populares, o governo Geisel começou a pregar a implementação de uma *democracia relativa*, com os devidos *instrumentos de defesa do Estado*.

⁷⁷ As greves de 1978 e 1979 projetaram nacionalmente a figura do líder sindical Luís Inácio da Silva, o Lula, presidente do Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo.

Em 15/3/1979, assumiu a Presidência da República o General João Baptista Figueiredo, que atribuía ao exercício do seu mandato a continuidade dos ideais do movimento militar, iniciado em 1964, e tomava para si a proposição de promover uma *abertura lenta e gradual* do regime. No mês de posse do Presidente Figueiredo, estava marcada a greve geral dos operários metalúrgicos na região do ABC paulista. O governo decretou a intervenção nos três sindicatos metalúrgicos do ABC, mas não conseguiu esvaziar o movimento grevista, que, além da reposição salarial, passou a exigir a volta das diretorias cassadas. Ao contrário do que o governo esperava, o movimento se fortaleceu, os diretores cassados continuaram os verdadeiros líderes do movimento e os sindicatos de todo o País se solidarizavam com os trabalhadores grevistas do ABC. Os empresários e o governo foram obrigados a negociar, as lideranças sindicais voltaram a seus postos e os metalúrgicos obtiveram um aumento salarial de 63% para a categoria; a reivindicação inicial era de 78%. O movimento reivindicatório dos trabalhadores, no final da década de 70, foi fundamental na luta pela democratização da sociedade brasileira, preparando o terreno para futuras participações políticas (ANTUNES, 1985:81-86). O processo de reorganização dos trabalhadores e os movimentos grevistas deflagrados fizeram surgir novas lideranças sindicais e reaparecer a negociação direta entre empregadores e trabalhadores. Projetou-se também para o cenário político a participação da Igreja Católica⁷⁸, representada principalmente pela Arquidiocese de São Paulo, liderada por D. Paulo Evaristo Arns, que se solidarizou e apoiou os trabalhadores grevistas.

⁷⁸ Setores progressistas da Igreja Católica vinham, desde a II Conferência de Bispos Latinos Americanos, celebrada em Medellín, na Colômbia, em 1968, denunciando os atos de tortura que estavam sendo cometidos durante o regime militar brasileiro, posicionando-se a favor dos direitos humanos e contra a ditadura militar. A partir de 1975, começaram a surgir as Comunidades Eclesiais de Base – CEBs, organizadas prioritariamente pelos adeptos da Teologia da Libertação. As CEBs estavam voltadas para a organização e conscientização política das populações marginalizadas e residentes nas periferias urbanas. Posteriormente, o trabalho das CEBs se estendeu também para a área rural, sendo que em 1985 o número aproximado desses núcleos era de 80.000 (CARVALHO, 1995:136).

Além dos conflitos trabalhistas, o governo Figueiredo vai enfrentar em termos de política econômica forte recessão e uma alta taxa de inflação, que ao superar a de 1978, pois já se encontrava para além dos 40%, fez com que o governo propusesse, como saída, a desaceleração da economia. Essa saída desagradou aos empresários brasileiros preocupados com a possibilidade de o aumento da recessão levar suas empresas à falência, e, não vendo mais a realização dos seus interesses no governo militar, começaram a se expressar publicamente pela necessidade de liberalização do regime de exceção.

Em agosto de 1979, foi aprovada pelo Congresso a Lei da Anistia, que restabeleceu também os direitos políticos daqueles que os haviam perdido através dos Atos Institucionais. O movimento pela anistia foi um dos mais atuantes, mobilizando em seu favor a Igreja, a imprensa e a sociedade de forma geral. Também no ano de 1979, ocorreu o fim do bi-partidarismo. No final desse ano, já estavam sendo rearticulados os antigos partidos em novas siglas: a ARENA se transformou no PDS; o MDB, no PMDB; o setor moderado do MDB se reuniu no PP, mas posteriormente se fundiu de novo ao PMDB; os antigos trabalhistas se dividiram em dois partidos o PTB – Partido Trabalhista Brasileiro e o PDT – Partido Democrático Trabalhista. Todos esses partidos foram organizados por iniciativa de parlamentares e do próprio Executivo, e sempre estiveram dominados por elementos da elite social e econômica. A novidade foi representada pela criação do Partido dos Trabalhadores – PT, que reuniu forças de esquerda, como os sindicalistas, intelectuais, militantes da Igreja Católica, e outros. Em novembro de 1980, o Congresso aprovou uma Emenda Constitucional reintroduzindo eleições diretas para governadores de Estado e senadores (CARVALHO, 1995:131).

O ano de 1980 já anunciava um período de profunda recessão. Nesse ano, a inflação atingiu o índice de 110% e o clima econômico internacional, que já vivenciava um quadro de crise, tornara-se hostil. As taxas de juros estavam subindo e o Produto Interno Bruto - PIB brasileiro apresentava declínio. A partir de 1982, a prioridade foi a de se evitar a inadimplência externa, ou seja, o pagamento da dívida suplantou todas as demais metas econômicas: PIB, produção industrial, emprego e políticas de bem-estar social. Tudo ficou subordinado ao pagamento dos juros da dívida externa⁷⁹. Em janeiro de 1983, o governo Figueiredo assinou uma carta de intenções com o Fundo Monetário Internacional – FMI, em que se comprometia a cumprir várias metas de política fiscal, monetária, cambial e tarifária. A ida do governo ao FMI provocou uma série de protestos dos economistas de oposição, críticos da política econômica adotada pelo regime militar desde 1964. (SKIDMORE, 1988: 448; 458-460).

Cada vez mais, o governo Figueiredo tinha que enfrentar uma situação política mais adversa, com o agravamento da recessão⁸⁰, o crescimento dos movimentos populares e o descrédito da política econômica adotada. Nesse quadro recessivo, foi que eclodiu, para a opinião pública, a crise estrutural da Previdência Social. Uma crise que vinha

⁷⁹ “Entre 1979 e 1982, a política monetária e fiscal norte-americana desencadeou, através da violenta alta de taxa de juros, a ruptura da chamada ‘crise da dívida externa’. Isto, mais o cerceamento quase completo ao financiamento externo, obrigou a maioria dos países devedores a implantar políticas (ou tentativas de políticas) macroeconômicas de ajuste ortodoxo: cortes do gasto público, restrições monetárias, altos juros, arrocho salarial, câmbio ‘realista’, etc., o que implicava, objetivamente, cortar parte da demanda interna, deslocando-a para a geração de excedentes mercantilizáveis no exterior para o atendimento do serviço financeiro da dívida. A estatização formal da dívida externa, posta em prática entre 1979 e 1980, minou as bases financeiras do Estado, desencadeando o conhecido processo interativo dívida externa/dívida interna, vulgarmente chamado de ‘ciranda financeira’. Isto depressiu violentamente o gasto público – notadamente o de investimentos, aprofundando a crise econômica, concentrando ainda mais a renda pessoal e explicitando, em toda a sua crueza, a imensa crise social brasileira.” (CANO, 1994:595).

⁸⁰ A grande recessão se instalou no período 1981-83, sendo realizada em duas etapas: “(...) inicialmente em 1981, como decorrência de uma política monetária e orçamentária muito restritiva, o PIB (produto interno bruto) sofreu uma queda de 3,1%, e a produção industrial, de 9,2%. A seguir, em 1983, quando – após as negociações com o FMI – a recessão se generalizou a toda a economia. (...) Todos os ramos industriais foram atingidos, inclusive aquele de bens de consumo não-duráveis.” (CORRIAT & SABOIA, 1988:11).

sendo gestada desde a criação do sistema, mas que o governo procurava apresentar como crise conjuntural, delimitando-a nos parâmetros de uma crise financeira. A crise da Previdência repercutiu na sociedade e começaram a surgir propostas de reforma do sistema, resultando num Projeto de Lei⁸¹, que estabelecia várias medidas emergenciais. No entanto, esse projeto não foi implementado e, para acalmar as discussões no Congresso, o governo Figueiredo lançou um *pacote previdenciário*, através do Decreto Lei n. 1910 de 29/12/1981, que buscou aumentar a receita do sistema previdenciário, penalizando os trabalhadores, ao elevar a alíquota de contribuições dos trabalhadores da ativa e taxar os benefícios recebidos pelos aposentados e pensionistas.

Em 1983, à revelia da legislação sindical em vigor, começaram a ser reorganizadas as Centrais Sindicais brasileiras, como foi o caso da CUT (Central Única dos Trabalhadores). Essa Central Sindical se reorganizava, combatendo a atuação do Estado Militar, buscando resguardar sua autonomia e descartar a reconstituição do antigo esquema nacional-populista, vivenciado em períodos históricos anteriores. Em novembro de 1983, em um Congresso Sindical organizado por dissidentes do movimento pró-CUT, foi formada a CONCLAT (Coordenação Nacional da Classe Trabalhadora). Esta, em 1986, foi transformada em CGT (Central Geral dos

⁸¹ Segundo Andrade, esse Projeto de Lei, surgiu de estudos conjuntos realizados entre o MPAS/IAPAS e a Secretaria do Planejamento do Estado do Paraná (SEPLAN/PR) e propunha entre outras medidas emergenciais: “1. *Reajustamento de benefícios pelo INPC*; 2. *redução de 3% do valor, por ano ou fração de diferença entre a idade de 60 anos e a idade na data do requerimento da aposentadoria por tempo de serviço*; 3. *Redução adicional de 3% ao ano, por ano ou fração de diferença entre 35 anos de contribuição e o tempo em anos completos na data do requerimento da aposentadoria por tempo de serviço*; 4. *Limite de idade de 55 anos para aposentadoria por tempo de serviço para aqueles que ingressarem no sistema após a vigência da lei*; 5. *Abono mensal de 20% do valor da aposentadoria para aqueles que continuassem em atividade após 30 anos de serviço, acrescido de 2% para cada ano em atividade até o limite de 40%*; 6. *Suspensão da aposentadoria por tempo de serviço daqueles que voltassem a trabalhar, sendo esta substituída por um abono nos moldes do item 5*; 7. *Adicional de 2% das alíquotas do empregado e do empregador, com majoração de ¼ de todas as demais*; 8. *Limitação do pagamento de auxílio funeral a segurados de remuneração mensal igual ou inferior a 5 vezes o salário-mínimo do local de trabalho*; 9. *Custeios independentes para o seguro social, assistência médica e assistência social*; 10. *Aumento do limite do salário de contribuição para 20 vezes o salário-mínimo.*” (ANDRADE, 1999: 63-64).

Trabalhadores) após um novo congresso sindical. Posteriormente, foram criadas a Força Sindical – FS e a União Sindical Independente – USI.

O ano de 1983 marcou também o início da campanha pelas eleições diretas para Presidente da República. Essa campanha ganhou as ruas através do crescente apoio popular, apoio da Igreja, da imprensa, de artistas com renome nacional, de associações de juristas e outras categorias profissionais. Comícios com milhares de pessoas foram realizados em todo o Brasil. O primeiro ocorreu em Goiânia com a presença de 5 mil pessoas. As principais capitais do País foram, estrategicamente, escolhidas para finalizar a Campanha das Diretas Já. O clímax se deu nas cidades do Rio de Janeiro, que reuniu 500 mil pessoas, e na cidade de São Paulo, onde compareceram 1 milhão de pessoas. Em 25/4/1984, foi votada a Emenda Constitucional que propunha a eleição direta para o cargo de Presidente da República, proposta pelo deputado Dante de Oliveira do PMDB, tendo sido derrotada em plenário, perdendo por 22 votos (SKIDMORE, 1988:465-472).

A primeira eleição de civis para os cargos de Presidente e Vice-Presidente da República, após o golpe militar, foi indireta via Colégio Eleitoral, em 15/1/1985. Saíram vitoriosos os políticos Tancredo Neves, para o cargo de Presidente, e José Sarney⁸², para Vice-Presidente, candidatos da Aliança Democrática, coalizão do PMDB e PFL – Partido da Frente Liberal. Este último foi formado por dissidentes do PDS contrários à candidatura do deputado Paulo Maluf, indicado para disputar a eleição por esse partido. Tancredo não chegou a assumir o cargo de Presidente da República; adoeceu antes da sua posse e veio a falecer em 21/4/1985, tendo assumido o então Vice-Presidente José Sarney.

⁸² José Sarney havia deixado o PDS para disputar a eleição compondo a chapa oposicionista juntamente com Tancredo Neves.

2.4 – Considerações finais

O processo de implementação e modernização capitalista no Brasil, ou seja, a construção de um modelo de desenvolvimento econômico e social, seguiu os trâmites do que Gramsci chamou de *revolução passiva*. Nesse sentido, evidenciou-se, na Revolução de 30, no golpe de 1937, no movimento pela redemocratização em 1945, no golpe militar de 1964, e no processo de transição política que o sucedeu, soluções *pelo alto*, em que as elites dominantes se mantêm no poder e conduzem o processo de transformação, excluindo a participação das forças democráticas e populares no novo bloco de poder. A *revolução passiva* foi, então, a via brasileira de modernização conservadora para o moderno capitalismo industrial e financeiro, expressando uma combinação dialética de continuidade e renovação. Nesse processo, o conjunto da sociedade é afetado pela modernização sem que ocorra uma transformação político-social de caráter radical. As soluções são encaminhadas *pelo alto*, ou seja, pelo Estado e pela elite dominante ligada a ele, substituindo a tradição democrático-burguesa, segundo o modelo jacobino, que consolidou o Estado Moderno. A burguesia no Brasil não se preocupou em formular o seu projeto de dominação⁸³; estabeleceu pactos com as demais frações dominantes, principalmente as oligarquias agrárias, e buscou ocupar espaços estratégicos no interior do Estado, exercendo, dessa forma, a dominação sob as classes subalternas.

O modelo brasileiro de desenvolvimento do capitalismo projetou o Estado como o grande protagonista da cena política, econômica e social, instrumentalizando-o para garantir e subsidiar a acumulação privada de capital. Inaugurou-se, a partir do

⁸³ Projeto de dominação está sendo entendido aqui como um corpo de proposições políticas e doutrinárias articulado para a nação.

movimento de 1930, nova ordem estatal, consolidando-se um Estado Nacional forte e intervencionista que assumiu a tarefa de dirigir a modernização e organizar a sociedade civil. O Estado passou a ter uma participação atuante no sistema de produção e acumulação capitalista, criando instituições políticas reguladoras da economia e necessárias à reprodução social, passando, ainda, a investir diretamente em indústrias e serviços essenciais à industrialização. O Estado, a partir de 30, foi-se transformando em poderoso centro de dinamização das forças produtivas e relações de produção, estabelecendo, para isso, uma série de mecanismos de controle político e social das populações urbanas emergentes.

O Estado precisava vencer o desafio da modernização industrial não só utilizando-se dos meios coercitivos disponíveis mas formando e disciplinando as populações urbanas emergentes desse processo modernizador. Nesse sentido, o Estado, além de assumir o papel de organizador, regulador e provedor, precisou também assumir o papel de educador. Ou seja, o Estado precisou agir para a construção de uma cultura afinada com o novo modelo de desenvolvimento capitalista e para a imposição dessa cultura às classes dominadas, fazendo-a parecer como a expressão do interesse geral. Assim, o Estado criou também uma forma corporativa de relação com as instituições representativas da sociedade civil e implementou políticas públicas de proteção social, atendendo antigas reivindicações dos trabalhadores.

O corporativismo foi, de um lado, a forma encontrada pelo Estado interventor para controlar as associações e os sindicatos de trabalhadores urbanos e, de outro lado, a porta de entrada no aparelho estatal para os representantes das classes dominantes exercerem a sua influência sobre o modelo de desenvolvimento e protegerem os seus interesses. O corporativismo trouxe para o interior do aparelho estatal os conflitos que

se estabeleciam na relação capital e trabalho, passando o Estado a agir como mediador e árbitro, obscurecendo, dessa forma, as clivagens de classe. O modelo corporativista, implementado a partir de 1930, consolidou-se no decorrer do Estado Novo e se manteve no período da redemocratização, demonstrando que o corporativismo foi uma forma de conceber a relação entre o Estado e a sociedade civil, as funções do Estado e o padrão de sua intervenção.

A implementação de políticas sociais e a regulamentação da legislação trabalhista e previdenciária expressava a necessidade de o Estado implementar políticas que, além de responderem a um pacto de dominação, pretendessem atender, de forma variável e assimétrica, às aspirações dos grupos dominados. Esse pacto de dominação não implementou uma cidadania plena, pois outorgou o estatuto de cidadania apenas aos trabalhadores que tivessem acesso a ocupações regulamentadas por lei, excluindo, dessa forma, a grande maioria da população brasileira.

O Estado agia de forma discriminatória na implementação dos direitos de cidadania e, ao mesmo tempo, agia pedagogicamente ao difundir a ideologia do Estado como protetor ou benfeitor dos trabalhadores, investindo também na sedimentação do carisma do chefe de Estado. Nesse sentido, foi-se construindo o populismo brasileiro, presente desde o final do Estado Novo e no decorrer do processo de redemocratização, em que a relação da sociedade civil com o Estado é pressuposta numa organização tutelar.

A busca pelo Estado do consenso das classes dominadas com relação ao modelo de desenvolvimento do capitalismo no Brasil foi sustentada pelo corporativismo, pelo populismo e por leis e políticas apresentadas como “concessões” do Estado aos trabalhadores. Essas “concessões” foram realizadas mediante regulamentação da legislação social e da implementação das políticas sociais, desde que não se afetassem

as condições de reprodução capitalista. Registra-se que nos regimes autoritários de Vargas e no regime implementado a partir de 1964, as políticas sociais eram o instrumento utilizado pelo Estado para estabelecer as suas relações diretas com as classes populares, buscando a sua legitimação, considerando que outros canais para participação política dos trabalhadores estavam cerceados, como os sindicatos, as representações partidárias e as manifestações públicas. Importa destacar, como elemento duradouro no compromisso de desenvolvimento capitalista no Brasil, a implementação das políticas sociais que se concretizam com o intermédio de uma política estatal, ou melhor, com o Estado assumindo o papel de provedor dos bens e serviços sociais.

Na década de 90, percebe-se que o Estado brasileiro buscou um reordenamento do modelo de desenvolvimento capitalista, alegando que a via de modernização assumida pelo Estado, a partir de 1930, e legitimada pela matriz ideológica estatizante e desenvolvimentista, havia perdido as suas condições de viabilidade. Fortaleceu-se uma postura que prega uma mudança radical no papel do Estado, o revigoramento dos princípios de mercado, e a afirmação dos valores neoliberais. A nova referência política passou a ser dominada pela desestatização, inserção da economia brasileira no sistema internacional por meio de sua abertura ao mercado internacional, privatização, desregulamentação e retirada do Estado do papel de provedor de bens e serviços sociais. As conquistas sociais da Constituição de 1988, construídas na contramão do contexto internacional que realizava um movimento de desregulamentação das relações de trabalho e proteção social, passaram a ser alvo das propostas de reforma. Tem-se, portanto, um quadro de desmontagem da tradição getulista de desenvolvimento, da participação do Estado na implementação das políticas sociais, o que ajudou a garantir a

coesão social e a sustentação da dominação política, e um bloqueio da promessa de proteção social contida na Constituição de 1988.

No próximo capítulo, abordaremos a construção da Seguridade Social na Constituição de 1988 e a conjuntura política, econômica e social em que foi elaborada. Optou-se por destacar esse tema em um capítulo em separado, por questões didáticas de facilitar a leitura, como também para dar o devido destaque à promessa social contida na Constituição e, posteriormente, o esforço em desmontá-la. Considerar o ordenamento constitucional gestado em 1988 é, portanto, fundamental para entender o encaminhamento dado ao processo de reforma do capítulo da Ordem Social no governo Fernando Henrique Cardoso.

CAPÍTULO 3

O ESTADO E A SEGURIDADE SOCIAL BRASILEIRA: CONSTRUÇÃO E DESMONTE DE UM PADRÃO DE PROTEÇÃO SOCIAL

No capítulo anterior, buscou-se delinear o modelo de desenvolvimento do capitalismo no Brasil, entre as décadas de 30 a 70 do século XX, ressaltando o papel central do Estado na condução desse processo, a sua relação com a sociedade civil e os mecanismos utilizados para a manutenção e reprodução da acumulação capitalista e da hegemonia política das classes dominantes. Nesse sentido, no período enfocado, salientou-se a forma corporativa e populista de integração dos trabalhadores ao aparelho estatal, o processo educativo utilizado pelo Estado para a busca do consentimento social e o seu papel como provedor de bens e serviços sociais. Esse papel esteve historicamente ligado à necessidade de se dar legitimidade aos governos que buscavam bases sociais para manter-se, incorporando, seletivamente, as reivindicações das classes subalternas e transformando-as em políticas sociais.

Neste capítulo, pretende-se focar a construção da Seguridade Social brasileira na Constituição de 1988, considerando que a adoção dessa concepção, mesmo que tardia, foi considerada um avanço para o modelo de proteção social até então vigente no País. E, também, porque a Seguridade, logo após a promulgação dessa Constituição, passou a ser alvo de proposição de reformas neoliberais, alegando-se a necessidade de adequar o modelo que a sustentava às reformas econômicas em curso no Brasil. Dar-se-á um

destaque maior às mudanças ocorridas na política previdenciária porque a reforma desse sistema é que servirá de objeto de análise no próximo capítulo.

O presente capítulo foi elaborado buscando-se mostrar as contradições presentes no processo de construção e desmonte da Seguridade Social brasileira. No decorrer desse processo de construção, tentou-se responder aos grupos que se mobilizaram pela democratização do País, que denunciavam a grande dívida social para com os trabalhadores e que, portanto, defendiam uma agenda social consistente na Carta de 88. De fato, a partir do final da década de 70, iniciou-se um processo de revitalização da sociedade civil, expresso na luta contra o regime militar e que se concretizou na organização de vários movimentos, como o novo sindicalismo, o movimento pela anistia, a reorganização do movimento estudantil, os movimentos associativos das classes médias, os movimentos sociais urbanos, o associativismo no campo, etc., que colocavam em xeque não apenas o Estado ditatorial mas a rede de relações autoritárias presentes na sociedade brasileira, a alta concentração de renda, a desigualdade social e o aumento dos focos de pobreza. Mediante as reivindicações desses movimentos foi tomando conteúdo a agenda da transição, que passou a conceber, pela via da Constituinte, a criação das condições necessárias à promoção das reformas políticas e sociais. Nesse sentido, a Constituição de 1988 representou, no plano jurídico, a promessa de afirmação e extensão dos direitos sociais, introduzindo avanços que buscavam corrigir as históricas iniquidades sociais acumuladas no decorrer do desenvolvimento do modelo capitalista brasileiro.

Ao mesmo tempo, convivia-se, tanto internamente quanto externamente, com uma conjuntura desfavorável à ampliação do sistema de proteção social brasileiro. Internamente, tinha-se uma política recessiva, que apontava para a realização de cortes

nos gastos públicos, e, externamente, crescia a adesão, que se havia iniciado nos países centrais, às políticas neoliberais, que pregavam, entre outras medidas, cortes drásticos nas políticas públicas de proteção social e a retirada do Estado do papel de provedor de bens e serviços sociais. Dessa forma, a inclusão de conquistas sociais na Constituição de 1988, que continha uma agenda universalista, encontrava-se na contramão de um processo mundial de retraimento das políticas sociais e de exaltação do mercado como única via possível de sociabilidade humana. Nesses termos, mesmo que se encontrassem inscritas na Lei Maior essas conquistas sociais, dificilmente seriam implementadas. Na década de 90, elas passaram a ser alvo de reformas.

Considerando o papel histórico que as políticas sociais sempre ocuparam na obtenção do consentimento dos subalternos para a manutenção e acumulação do sistema capitalista no Brasil e tendo em vista a proposição neoliberal de retirada do Estado do papel de provedor de bens e serviços sociais, tornou-se necessário à classe dominante construir um conformismo social, capaz de tornar universal uma cultura afinada com as novas regras da chamada reestruturação produtiva e do neoliberalismo, orientada a legitimar o rumo que deveriam assumir as reformas políticas e sociais. A busca desse consentimento social supõe a socialização de novos valores políticos, sociais e éticos e novos padrões de comportamento compatíveis com as necessidades de mudanças na esfera da produção e da reprodução social.

Este capítulo enfocará a construção do novo padrão de proteção social expresso na Seguridade Social brasileira e posteriormente as primeiras tentativas de desmontagem dessa política, com a Revisão Constitucional ocorrida em 1993, tentando identificar nesse movimento a construção, pela classe dominante, de mecanismos capazes de levar a esse novo conformismo social.

3.1- A construção da Seguridade Social na Constituição de 1988

José Sarney assumiu como Presidente em exercício em 15/3/1985 e se efetivou no cargo com a morte de Tancredo Neves em 21/4/1985. A coligação que os elegeu, firmada na *Aliança Democrática* - AD, acabou sendo fruto da derrota do movimento popular pelas *Diretas Já* e correspondeu a um realinhamento de forças, reunindo setores da oposição e representantes do antigo regime⁸⁴. Tratava-se de uma coalizão política bastante heterogênea, que se organizou para promover a transferência do governo aos civis, não se estabelecendo uma estratégia clara de transição e consolidação democrática⁸⁵. Para Sallum Junior, a AD deixava de ser oposicionista para se tornar *mudancista* e

“... apontava para uma Nova República⁸⁶ liberal e democrática; seu horizonte estratégico era a recuperação do padrão desenvolvimentista autárquico, abalado pela política recessiva de Delfim Netto, através da austeridade na gestão da coisa pública e de uma maior resistência às pressões dos

⁸⁴ As forças políticas organizadas na Aliança Democrática incluíam: “A oposição partidária composta por PMDB, PDT e PTB; uma parte da base política do governo, a Frente Liberal, composta pela dissidência do PDS que incluía membros do Grupo Só Diretas, ex-partidários da candidatura Aureliano Chaves e outros pedessistas afinados com o grupo Geisel; e a maioria dos governadores do Nordeste ligados à candidatura derrotada de Mário Andreazza, mais os políticos a eles vinculados” (SALLUM JUNIOR, 1995:163). Mário Andreazza havia disputado com Paulo Maluf, na convenção do PDS, a indicação de seu nome ao Colégio Eleitoral.

⁸⁵ “A expressão ‘transição democrática’ é de uso constante para designar o processo de distensão do autoritarismo ao pluralismo, não é, por si só, explícita e auto-unívoca. O problema desse conceito está na complexidade de seu objeto: longe de ser linear ou racional, tal processo não se esgota com a dissolução de um regime autoritário, mediante uma simples liberação do sistema político. A elaboração teórica dos processos de ‘abertura’, especificamente aquela produzida nos anos 80, afirma que eles só se consolidam efetivamente quando o regime recém-liberalizado, além de restaurar o pleno exercício do pluralismo, restituir os direitos políticos e as garantias públicas, restabelecer institutos jurídicos abolidos ou pervertidos durante o regime autoritário e definir regras democráticas para o jogo representativo, também institucionaliza os direitos sociais e econômicos e promove reformas e mudanças estruturais. (...) A transição corresponde à primeira etapa do processo de democratização. A etapa seguinte corresponde à pós-transição ou consolidação democrática, aqui entendida como o momento de formulação, implementação e realização das condições sociais, culturais, econômicas, administrativas e políticas necessárias ao funcionamento de um regime realmente aberto, pluralista e legítimo, capaz de explicitar – e, ao mesmo tempo, de atender – as diferentes demandas emanadas do interior da sociedade.” (FARIA, 1993:36-37). Ver também sobre o processo de transição democrática: O’DONNELL (1988:41-71); MOISÉS (1995:23-47; 1989:119-177).

⁸⁶ Figura retórica usada por Tancredo Neves para definir o seu programa político e que passou a designar o primeiro governo civil após o regime militar.

credores externos. E certamente incluía um projeto um tanto vago de incorporação dos socialmente excluídos do pacto desenvolvimentista.” (SALLUM JUNIOR, 1995:164).

Para esse autor, a *Nova República* era um projeto democratizante no plano político-institucional, mas conservador no plano do Estado. *“Conservador porque almejava recuperar o velho padrão de dominação; dominação que não teria mais como se manter com as bases materiais do Estado em frangalhos e sob a pressão dos credores, da internacionalização do capital e da autonomização da sociedade.” (SALLUM JUNIOR, 1995:164).*

O governo Sarney tinha, então, pela frente o desafio de negociar com aquelas forças políticas heterogêneas as medidas de institucionalização do novo regime. Esse processo dar-se-ia num cenário bem difícil, pois herdara do regime militar um quadro econômico recessivo e inflacionário marcado por profunda desigualdade e enfrentava as pressões sociais favoráveis à real democratização das relações sociais e políticas do País. A sociedade estava interessada no fortalecimento da democracia e os movimentos sociais continuavam a se organizar discutindo projetos de mudanças políticas e institucionais. Muitos desses projetos tinham o apoio de grupos políticos mais progressistas e estavam alicerçados no ideal de construir uma sociedade mais justa, solidária e menos desigual. Nessa perspectiva, a agenda da transição estava sobrecarregada, falava-se em reformar o Estado, entendendo essa reforma como um movimento político capaz de estabelecer uma nova relação da sociedade com o Estado, capaz de democratizar o seu controle e de possibilitar o crescimento econômico com distribuição de renda e justiça social. Segundo Nogueira,

“ (...) o novo governo estava predestinado a operar no calor do combate a dois desafios – o da institucionalização democrática e o da eliminação da crise econômico-social - e a responder a

uma complexa gama de interesses, expectativas e demandas. Não se tratava, portanto, apenas de romper com o governo autoritário, mas de superar todo um legado histórico, que estabelecera um sólido padrão de relacionamento Estado/sociedade; tratava-se, ainda, de promover um ajuste estrutural na economia, abalada pelo esgotamento do “estatal-desenvolvimentismo” e pela configuração inicial (inicial, mas já forte o suficiente para por em xeque as opções nacionais) de um novo sistema internacional e de um novo paradigma tecnológico, ou seja, de fixar um novo modelo de desenvolvimento e um novo formato de aparelho estatal.” (NOGUEIRA, 1998:109).

O discurso de Sarney, desde sua posse, foi o de fortalecer a democracia no País e elevar o padrão de vida dos brasileiros, principalmente aqueles residentes em regiões mais carentes como no Nordeste. Seu lema de governo era *“Tudo pelo Social”*. Segundo Sarney, o resgate da dívida social envolvia a distribuição de alimentos, o atendimento médico-sanitário, a educação⁸⁷ e outros meios. Essa preocupação com a chamada *“dívida social”* aparece nos documentos oficiais como o Plano de Prioridades Sociais para 1985, o I Plano Nacional de Desenvolvimento do Governo da Nova República (I PND-NR/1986-89), o Plano de Prioridades para 1986 e o Plano de Metas (1986/89). Esses planos buscavam elaborar diagnósticos que identificavam as principais carências e suas causas estruturais, bem como formular uma estratégia reformista para o Executivo federal, propondo mudanças na economia e na sociedade.

Nos dois primeiros anos de governo, Sarney manteve a composição política acordada por Tancredo Neves, com um quadro ministerial em que a maioria era oriunda do PMDB. O governo buscou tomar medidas de caráter emergencial, principalmente no campo da suplementação alimentar, bem como incorporou na sua agenda a questão da reforma agrária e do seguro-desemprego. Nessa perspectiva, foram instituídos grupos de

⁸⁷ Para uma análise da política de educação na Nova República, ver: CUNHA, L. A. *Educação, Estado e democracia no Brasil*. São Paulo: Cortez, 1991.

trabalho e comissões para quase todos os setores sociais, a fim de elaborar propostas de reformulação do padrão adotado pelo governo militar.

Em maio de 1985, o Congresso aprovou e o Presidente da República sancionou leis que visavam restaurar as instituições democráticas, como o restabelecimento das eleições presidenciais diretas, o direito de voto aos analfabetos, a legalização de todos os partidos políticos que atendessem aos requisitos mínimos de registro e a eleição direta para prefeitos que, no regime militar, eram indicados. No entanto, as leis autoritárias como a Lei de Segurança Nacional, a Lei de imprensa, o decreto que autorizava a censura prévia, o uso do Decreto-Lei e o instrumento do decurso de prazo continuaram em vigor.

A formação de uma Assembléia Nacional Constituinte - ANC, exclusiva e autônoma, para elaboração da nova Carta, que todos esperavam ser convocada de imediato, foi descartada. Sarney, atendendo à pressão do PFL, PDS e a ala mais conservadora do PMDB, optou pela formação de um Congresso Constituinte, aproveitando as eleições legislativas e a eleição para governadores, marcada para novembro de 1986. A nova Constituição seria elaborada, então, pelos deputados e senadores eleitos em 1986 e incluía 1/3 dos *senadores biônicos*, eleitos indiretamente pelo Colégio Eleitoral em 1982, que ainda estavam no exercício dos seus mandatos⁸⁸. O Congresso Nacional acumularia as funções da ANC e manteria suas funções legislativas rotineiras. No entanto, as expectativas da sociedade em torno de uma nova Carta se mantinham e o Congresso Constituinte “*ganhou a função de afirmar a construção de políticas voltadas*

⁸⁸ “O Congresso Constituinte reuniu um total de 576 parlamentares, dos quais 23 senadores que haviam sido eleitos em 1982, entre eles os “senadores biônicos”. O partido com a maior bancada parlamentar era o PMDB, que contava com 53% dos constituintes. Em segundo lugar, encontrava-se o PFL com 22,5% da bancada e, em terceiro lugar, o PDS com 6,4%. Entre os demais partidos no Congresso, destacavam-se o PDT com 5%, o PTB com 4,2% e o PT com 2,8% dos parlamentares.” (FARIA, 1997:65-66).

para a instituição de um Estado democrático e definir de uma vez por todas a realização de uma política de proteção social mais abrangente e redistributiva para o povo brasileiro.” (FARIA, 1997:20-21). Sarney aproveitava-se da expectativa criada pela Constituinte e transferia, sempre que necessário, as questões mais polêmicas da reforma do Estado para a ANC isentando-se do desgaste de negociações que pudessem criar impasse no interior do governo de transição. Ao mesmo tempo, mascarava-se a primazia dada pelo seu governo aos aspectos econômicos ligados ao controle da inflação em relação à perda de espaço dos aspectos relativos à questão social.

As tentativas do governo Sarney de conter a inflação se davam pela ação de privilegiar as estratégias coercitivas, com sérias consequências para o aprimoramento democrático. A equipe econômica do governo, para controlar a crise, utilizava-se de medidas de choque, sem estabelecer negociações prévias, e enfrentava a oposição parlamentar. Agravavam esse quadro os insucessos da política do Estado para gerir a crise econômica, como as tentativas frustradas de ajuste da economia mediante os planos de estabilização: Cruzados I e II⁸⁹.

Essa situação de crise econômica era exposta para a sociedade como herança do modelo econômico implementado no pós-64 e como produto da crise econômica internacional. No entanto, aproveitava-se da situação de crise econômica para buscar um consenso social, difundindo-se a idéia de que a crise *“afeta igualmente toda a sociedade, independentemente da condição de classe dos sujeitos sociais, de modo que a ‘saída’ da crise exige consensos e sacrifícios de todos.”* (MOTA, 1995:101). Essa idéia do consenso e da saída conjunta para a crise, ou ainda, de que a recuperação econômica do País beneficiaria a todos indistintamente é, para Mota, a via formadora de um

⁸⁹ Sobre os Planos Cruzado I e II, ver DINIZ, (1997: 41-112); FIORI, (1996: 127-193); TAVARES, (1996: 75-126).

conformismo social, em que a classe dominante busca tornar genérico e universal os seus atuais interesses privados, mediante a formação de uma vontade política universal, que independe da inserção dos sujeitos sociais na estrutura social. Para essa autora, a visão socializadora da crise desqualifica, do ponto de vista político-econômico, as posições antagônicas das classes, ao mesmo tempo que constrói um modo de integração passivo à ordem do capital (MOTA, 1995:101). A construção dessa cultura da crise⁹⁰ foi explorada pela classe dominante na década de 80 e aprofundada nos anos 90 como estratégia para implementação das idéias neoliberais.

A partir de 1987, ano que se instalou a ANC, ocorreu uma fissura na coalizão governista e as lideranças do PMDB foram deslocadas de pontos estratégicos que ocupavam no Executivo. Esse processo atingiu o pacto de sustentação do governo, ou seja a Aliança Democrática - AD, levando o Presidente Sarney a comandar a recomposição política de apoio ao seu governo, e a aproveitar a ocasião para instaurar nos principais postos de comando as forças mais conservadoras. Sarney buscava, por meio dessa estratégia, conter os avanços dos grupos progressistas que se articulavam na defesa de suas propostas na ANC, além de tentar assegurar mais um ano ao seu mandato e o regime presidencialista de governo.

Os estudos para elaboração da nova Constituição foram realizados a partir da formação de oito comissões temáticas, subdivididas em 24 subcomissões e uma comissão de sistematização. Essas subcomissões realizavam audiências públicas e organizaram estudos especiais, contrariando as expectativas de que a formulação da nova Carta tivesse como ponto de partida o anteprojeto encomendado pelo Presidente Sarney à

⁹⁰ Sobre a cultura política da crise dos anos 80, ver MOTA, (1995: 87-116).

Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, coordenada pelo senador Afonso Arinos.

A Constituinte mobilizou a sociedade civil, tendo sido previstas três formas para sua participação: primeiro, por meio de encaminhamento ao Senado Federal das *Sugestões Populares* enviadas antes das eleições dos constituintes; em segundo lugar, por intermédio das *Audiências Públicas*, mediante a participação nas Sessões das Subcomissões; e em terceiro lugar, pela apresentação de *Emendas Populares* encaminhadas à Comissão de Sistematização, e com possibilidade de ir ao Plenário, se assumidas por algum parlamentar, e caso fossem derrotadas nesta instância. Segundo COELHO & OLIVEIRA (1989:20), o novo formato para proposição da Constituição de 1988, que constava do regimento interno, não tinha paralelo na história constitucional brasileira, sendo bastante raro mesmo no direito comparado.

À *Comissão da Ordem Social* coube a discussão do texto constitucional compreendendo as áreas de Saúde, Previdência, Assistência Social e Meio Ambiente por meio da subcomissão *Da Saúde, Seguridade e Meio-Ambiente*.⁹¹ O debate sobre a construção da Seguridade Social nessa subcomissão contou com a presença de convidados (especialistas sobre os temas) e grupos representativos da sociedade civil e foi permeado pelas divergências entre os reformistas⁹² da Previdência Social e da Saúde. Os

⁹¹ Essa subcomissão era composta por 22 membros, tendo sido presidida pelo deputado federal José Elias Murad (PTB-MG) e teve como relator o deputado Carlos Mosconi (PMDB-MG). Os 22 componentes dessa subcomissão, 59% eram profissionais da área de saúde; 32% eram empresários; 45,5% votaram a favor do setor privado autônomo e contratado; 22,7 % representavam propostas discutidas pelo movimento da reforma sanitária. No geral, 57% dos membros dessa comissão apresentaram uma postura conservadora nos debates constituintes (FARIA, 1997:70-71).

⁹² Eram chamados de reformistas os grupos progressistas que participavam das discussões sobre a área social da Constituinte de 1987/88, cujo ideal previa um modelo de proteção social de responsabilidade do Estado, com políticas sociais mais abrangentes, universalistas e redistributivas. ”. (FARIA, 1997:102)

reformistas da Previdência⁹³, representados na sua maioria por técnicos da própria instituição previdenciária, visavam políticas sociais fundadas no redistributivismo social e propunham uma Seguridade Social que abrangesse os setores Saúde, Previdência e Assistência Social, que tradicionalmente eram relacionados. No entanto, os reformistas da saúde⁹⁴, ligados ao movimento sanitarista⁹⁵, temiam a integração da Saúde à Seguridade, prevendo que poderia ocorrer uma submissão desse setor à Previdência Social e uma política de fortalecimento do MPAS. Eles defendiam a tese da estatização imediata ou gradativa da saúde, baseados no pressuposto da igualdade social, da universalização do direito à saúde e da constituição de um ministério único e integrado da saúde. A divergência entre esses dois grupos acabou por influir no relatório final dessa subcomissão que apresentou sob a denominação de Seguridade apenas as políticas de Previdência e Assistência Social, adiando a definição para a Comissão da Ordem Social (FARIA, 1997:82-88).

⁹³ Os reformistas da Previdência “buscavam a construção de políticas implicadas no conceito de redistribuição social, pressuposto social democrata de organização do Estado. Neste modelo o Estado e o mercado apresentariam funções demarcadas e a política estatal ficaria voltada para a equalização de direitos, o que quer dizer que todos teriam acesso a um padrão de política social compatível com o que a sociedade pudesse financiar. Este modelo poderia garantir a abrangência da assistência, se a sociedade fosse homogênea e capaz de dividir equanimemente atribuições, ou constituir um pacote mínimo universal, se a sociedade fosse muito desigual e incapaz de repartir atribuições.” (FARIA, 1997:102-103).

⁹⁴ “Os reformistas da saúde encaminharam a proposta de seguridade como um modelo socializante do Estado, onde o sistema protetor baseava-se no pressuposto da igualdade social. (...) Os reformistas da saúde buscavam a universalização do direito à saúde, a unificação dos serviços prestados pelo INAMPS e pelo Ministério da Saúde e a integralidade das ações da área”. (FARIA, 1997:102).

⁹⁵ O Movimento Sanitário se consolidou nos anos 70 junto com os demais movimentos sociais que se articulavam em prol da redemocratização do País. O movimento sanitário objetivava a reforma do sistema de saúde, caracterizado pela dicotomia das ações de saúde e a predominância do setor privado como prestador de serviços (FARIA, 1997:156).

A Comissão da Ordem Social⁹⁶ era um espaço de definição e debate dos constituintes para apresentação do relatório final à Comissão de Sistematização; não se contava mais nas suas reuniões com a presença de convidados e grupos da sociedade civil. Nessa comissão, as forças conservadoras ganharam expressão, obrigando os reformistas da Saúde e da Previdência a buscar um consenso político. Adotou-se, então, o modelo da Seguridade Social proposto pelos reformistas da Previdência, por meio da integração das políticas de Previdência, Saúde e Assistência sob o comando de um único ministério. Buscava-se, estrategicamente, fortalecer o setor social e aprovar o que era mais fundamental no momento, ou seja, a manutenção dos princípios básicos de universalização, integração, unificação, descentralização e participação social (FARIA, 1997:88-96).

A Comissão de Sistematização⁹⁷ encerrou seus trabalhos em setembro de 1987, apresentando como proposta final para o texto constitucional as principais diretrizes políticas determinadas nas comissões e subcomissões de trabalho. Essa fase coincidiu com as cisões políticas do governo Sarney e com o encaminhamento de mudanças na composição política da AD, provocando uma articulação mais incisiva dos parlamentares conservadores ligados ao governo. Estes se organizaram no grupo denominado de *Centro Democrático*, mais conhecido como *Centrão*⁹⁸, que, a partir de

⁹⁶ Sobre a composição política da Comissão da Ordem Social e o perfil geral de cada constituinte por participação no debate da saúde/seguridade, ver FARIA, (1997:88-96). Essa autora aponta que “a Comissão da Ordem Social reuniu 63 constituintes onde: 24 eram representantes da área médica (38%); 11 eram componentes do Centrão (17,5%), 15 eram empresários/comerciantes (24%); 4 eram empresários do setor saúde (6,3%); e 6 tinham um nível médio de formação (9,5%)” (p.89).

⁹⁷ A Comissão de Sistematização reunia 93 constituintes, contando com uma presença expressiva de elementos conservadores, num total de 51% de seus membros. Dentre eles, destacavam-se vinte integrantes do Centrão, correspondendo a 21,5% dos participantes (FARIA, 1997:95).

⁹⁸ “O Centrão foi composto por cerca de 35% dos parlamentares e se articulou a partir de setembro de 1987 no interior da ANC. Uma das primeiras discussões encabeçadas por este grupo esteve relacionada à mudança do regimento interno da Constituinte, visando modificar as regras do jogo no tocante à apresentação de emendas e substitutivos ao texto constitucional.” (FARIA, 1997:24).

setembro/outubro de 1987, buscou interferir mais efetivamente nas decisões do Congresso Nacional e, principalmente, nas votações finais da ANC (FARIA, 1997:24; 97).

A segunda fase da Constituinte, ou seja, a apresentação de emendas ao Projeto da Comissão de Sistematização e as votações em Plenário em primeiro e segundo turnos, iniciava-se conturbada pelas mutações ocorridas no quadro partidário durante o processo Constituinte e a formação de blocos suprapartidários. A formação do *Centrão*, de tendência conservadora, indicava a existência pela frente de um processo árduo de negociações. Esse grupo conseguiu aprovar em Plenário a mudança do regimento interno da Constituinte, o que possibilitava a apresentação de emendas substitutivas globais, podendo modificar integralmente as propostas políticas já votadas nas comissões. De acordo com essas novas regras, o Centrão apresentou um projeto completo de Constituição que passou a ser confrontado com o projeto aprovado na Comissão de Sistematização. Todo esse movimento acabou por obrigar a articulação dos parlamentares progressistas que estavam preocupados, entre outras matérias, em manter as conquistas relativas às questões sociais realizadas até aquele momento. Segundo Faria, a

“estratégia para a manutenção das propostas progressistas no texto da Constituição de 88 configurou-se nas alianças entre os progressistas de diferentes facções políticas e progressistas e conservadores, compondo mecanismos de resistência, como a ‘fusão de emendas’⁹⁹, visando a aprovação em bloco das propostas apresentadas.” (FARIA, 1997:98).

Nessa segunda fase da ANC, a proposta substitutiva de Seguridade Social encaminhada à votação na plenária final constituiu-se numa emenda coletiva do *Centrão*, que, depois

⁹⁹ A fusão de emendas reunia uma série de propostas e alianças em um único texto. As emendas e os destaques trataram de propostas específicas de alguns constituintes (FARIA, 1997:99).

de várias negociações, acabou por manter os princípios gerais contidos na proposta da Comissão de Sistematização.

A Seguridade Social ficou definida na Constituição de 1988, no Título VIII da Ordem Social, como “*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*” (art.194). A Seguridade Social, colocada sob a responsabilidade do Estado, deveria ser organizada pelo poder público a partir dos seguintes objetivos: universalidade da cobertura e do atendimento; uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; irredutibilidade do valor dos benefícios; equidade na forma de participação no custeio; diversidade da base de financiamento; e caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados (art. 194, parágrafo único, I a VII). A Previdência foi ampliada abrangendo todas as categorias de trabalhadores, mantendo-se contributiva e sob regime de repartição simples (transferência de renda dos ativos para os inativos); para a Saúde foi proposto o Sistema Único - SUS, universal e gratuito; e a Assistência recebeu o *status* de política pública, merecendo uma legislação própria e estando voltada para os que dela necessitam.

Esse modelo representou em termos jurídico-institucionais um avanço significativo no que se refere ao padrão brasileiro de proteção social até então vigente. Segundo VIEIRA (1997:68), em nenhum momento a política social encontrou tamanho acolhimento em Constituição brasileira como acontece na de 1988, nos campos da Educação¹⁰⁰ (pré-

¹⁰⁰O tema da educação nas Constituições brasileiras pode ser encontrado, segundo levantamento realizado por PINHEIRO (1996:259), nos seguintes artigos: BOSI, Alfredo. A educação brasileira e a cultura nas

escolar, fundamental, nacional, ambiental, etc.), da Saúde, da Assistência, da Previdência Social, do Trabalho, do Lazer, da Maternidade, da Infância, e da Segurança. As mudanças introduzidas apresentaram uma clara intenção de atingir uma ordem social mais justa.

Há um consenso entre diversos autores¹⁰¹ em apontar os avanços democráticos da Constituição de 1988 na definição dos direitos individuais e sociais, na extensão do conceito de cidadania, na organização do Estado, e no âmbito das relações entre o Legislativo e o Executivo. Aponta-se também seu caráter conservador no que se refere à definição do papel dos militares na vida política do País, à definição dos mecanismos de representação política da população, à organização sindical, à reforma agrária e à instituição das medidas provisórias, que acabaram por substituir os decretos-lei que prevaleceram no decorrer do regime militar. Na área econômica, apesar de o texto constitucional situar a livre iniciativa como elemento central na construção da nova ordem, ele manteve a participação intensa do Estado na economia, com a preservação do monopólio estatal em vários setores e tratando de uma excessiva regulação em

Constituições brasileiras. In: BOSI, Alfredo (org.) *Cultura Brasileira – Temas e Situações*. São Paulo: Ed. Ática, 1987; BRITO, Luiz Navarro. Educação nos textos constitucionais. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, v. 65; CURY, Carlos Roberto Jamil. Educação nas Constituições brasileiras. *Educação Brasileira*. v. 7, n. 14, 1º semestre, 1985; DEMO, Pedro. Educação e Constituinte. *Em aberto*. Ano 5, n. 30, abr. jun/1986; FÁVERO Maria de Lourdes A. Educação nas Constituintes. *Educação Brasileira*. v.7, n. 14, jan.jun/1985; FÁVERO, Osmar (org.). *A educação nas Constituintes brasileiras 1823-1988*, Campinas: Editora Autores Associados, 1996. FREITAG, Bárbara. Educação e sociedade na nova Constituição Brasileira. *Educação Brasileira*. Ano 8, n.19, jul.dez. 1987; PINHEIRO, Maria Francisca Sales. Educação e Constituinte. *Sociedade e Estado*. v.I, n.2, jul./dez., 1986; PINHEIRO, Maria Francisca S. Educação e Constituinte: as propostas em discussão. *Dois Pontos*. v. I, n. 7, dez. 1986; VELLOSO, Jacques, Financiamento do ensino superior e Constituinte. *Educação e Sociedade*. n. 25, dez., 1986.

¹⁰¹ Entre os autores que apontam o avanço social da Carta de 1988, destacam-se: COHN, Amélia. A reforma da Previdência Social: virando a página da História? In: *São Paulo em Perspectiva*. Fundação SEADE. Vol., n. 4, out. dez. 1995, p.54-59; DRAIBE, S. et al. *O sistema de proteção social no Brasil*. Relatório de Pesquisa. São Paulo: UNICAMP/NEPP, 1991, 119p.; FIORI, J.L. Transição terminada: crise superada? In: *Novos Estudos CEBRAP*, n. 28, outubro de 1990, p.137-151; VIANNA, Maria Lúcia T. V. *A americanização (perversa) da Seguridade Social no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan: UCAM/IUPERJ, 1998, 270p.; VIEIRA, Evaldo. “As políticas sociais e os direitos sociais no Brasil: avanços e retrocessos”. In: *Serviço Social & Sociedade*, ano XVIII, mar/1997, São Paulo: Cortez Editora, p.67-73.

diversas áreas¹⁰² (DINIZ, 1996:16; FIORI, 1990:140; MOISÉS, 1989:152-155). O novo texto constitucional traz ambigüidades, e reflete o antagonismo das forças políticas presentes no processo.

No que se refere especificamente à política previdenciária, a Constituição de 1988 avançou, principalmente, na equalização dos benefícios recebidos entre trabalhadores urbanos e rurais estendendo aos trabalhadores rurais a aposentadoria especial e por tempo de serviço, o auxílio-reclusão, o auxílio-acidente, o auxílio-natalidade, o salário-maternidade e o pecúlio. Além da ampliação da cobertura ocorreu também a ampliação da licença-maternidade de 84 para 120 dias; a criação da licença-paternidade; a extensão da pensão por morte aos homens; a aposentadoria proporcional aos 25 anos de trabalho para as mulheres e aos 30 anos para os homens, etc. No que se refere aos valores dos benefícios, houve uma forte alteração ao se estabelecer o piso de 1 (um) salário mínimo para todos os trabalhadores, dobrando a remuneração do trabalhador rural que até então tinha o seu cálculo efetuado com base em 50% do salário mínimo em vigor. Adotaram-se também mudanças nos critérios de cálculo para a ampliação dos valores e garantia de sua manutenção e novas formas de financiamento.

O Sistema Previdenciário Brasileiro, pelos novos dispositivos constitucionais, passou a mesclar duas linhas simultâneas de cobertura: uma voltada para a universalização, permanecendo a idéia da proteção coletiva, e outra que reforça a natureza securitária e individual do sistema. A definição de que a Seguridade Social seja financiada por toda a sociedade, de forma direta ou indireta, aponta para a constituição de um fundo coletivo

¹⁰² “Continuaram como monopólios estatais a pesquisa, a lavra, enriquecimento, industrialização e comércio dos recursos minerais. Também sob competência da União foi mantida a exploração de serviços de telefonia, telecomunicações, energia elétrica, transporte e de serviços portuários. Foi previsto tratamento favorecido para as empresas brasileiras de capital nacional. Ampliou-se a capacidade regulatória do Estado em diversos campos, do capítulo tributário à ordem financeira, em que se chegou a fixar o teto de 12% ao ano para as taxas de juros.” (COSTA, 2000:256).

contra os riscos sociais, deixando estes de ser um problema meramente individual e passando a constituir uma responsabilidade social e pública. A manutenção do sistema sob a forma de repartição simples e não de capitalização (uma espécie de caderneta de contribuição individual) também é sugestiva desse primeiro modelo voltado mais para o coletivo. A continuidade dos benefícios assistenciais aos idosos e aos deficientes (até que fosse promulgada a Lei Orgânica da Assistência) sem a contrapartida da contribuição, e o acolhimento de categorias, como a dos pescadores e do pequeno produtor rural, que somente contribuem no momento da comercialização da sua produção, destacam o caráter de uma política redistributiva. Em contrapartida, o art. 201 delimita o acesso aos planos de Previdência Social pública àqueles que contribuem, ressaltando o caráter de seguro – *“qualquer pessoa poderá participar dos benefícios da previdência social, mediante contribuição na forma dos planos previdenciários.”* (art. 201, parágrafo 1º). Adiouse para o momento posterior de regulamentação dos preceitos constitucionais a definição dessas formas de contribuição.

De forma geral, a Constituição de 88 trouxe mudanças significativas ao adotar o modelo integrado de Seguridade Social (Previdência, Saúde e Assistência) e a conseqüente universalização dos direitos sociais pautada por critérios de equidade¹⁰³. Instituiu-se, em

¹⁰³ O conceito de equidade está relacionado a uma dificuldade funcional do conceito de igualdade. Ou seja, *“pregar igualdade de direitos em uma sociedade desigual pode ser politicamente incorreto e injusto socialmente, pois os mecanismos de adequação das diferenças seriam abafados pela idéia de igualdade de oportunidade e de chances. (...) A equidade vem propor um modelo voltado para a justiça social. O Estado como coordenador de políticas promove estratégias de redistribuição social que envolvem pactos na definição de políticas que visem beneficiar a todos segundo suas diferenças. A forma de financiamento do sistema, bem como a escolha de prioridades na agenda política, está submetida ao ideal de justiça e solidariedade social.”* (FARIA, 1997:112). Mais recentemente, outra interpretação vem sendo apresentada chamando a atenção para o fato de que a valorização da diferença poderia levar a outras formas de discriminação. A questão maior levantada por essa interpretação é de que a defesa das diferenças se torna complicada, porque há sérios riscos contidos nas demandas diferencialistas, quando estas se fazem em detrimento das causas igualitárias. Sobre esta interpretação, consultar: PIERUCCI, Antônio Flávio. “Ciladas da diferença”. In: *Tempo Social*, revista de Sociologia da USP, São Paulo 2(2), 2º semestre de 1993, p.10.

termos legais, a cidadania como direito universal, em contraposição à cidadania regulada, presente na estruturação do modelo na década de 30 e baseada no vínculo empregatício e na capacidade contributiva do trabalhador. *“As inovações introduzidas sugeriam um adensamento do caráter distributivo das políticas sociais, assim como de uma maior responsabilidade pública na sua regulação produção e operação.”* (DRAIBE, 1991:95). Buscou-se, ainda, maior comprometimento do Estado e da sociedade no financiamento de todo o sistema.

A concepção de Seguridade Social, adotada na Constituição de 1988 e baseada no pacto da cidadania, deveria estar acima das contingências imediatas de qualquer governo. Ou seja, *“a Seguridade Social teria um orçamento próprio diferente do orçamento fiscal, até porque as lógicas são diferentes. No orçamento fiscal gasta-se aquilo que se arrecada; no orçamento da Seguridade, arrecada-se aquilo que se necessita gastar.”* (BENJAMIN, 1997:11).

A base de financiamento da Seguridade Social, prevista pela Constituição de 1988, era diversificada, buscando, com isso, diminuir o impacto dos ciclos econômicos sobre a proteção social. O financiamento englobava as contribuições dos empregadores, incidindo sobre a folha de salários, o faturamento e o lucro, a contribuição dos trabalhadores (de 8 a 11% do salário até o teto máximo de 10 salários mínimos), a receita de concursos de prognósticos (loterias), além de outras que a lei viesse a determinar. Reafirmou-se o sistema de repartição simples para o financiamento da Seguridade Social, que seria complementado por recursos do Orçamento Fiscal em caso de déficit.

No entanto, as definições das funções e do destino da Seguridade Social não estavam concluídos com a promulgação da Constituição em 5/10/1988, considerando que cabia

ao Poder Executivo apresentar os projetos de lei relativos à organização da Seguridade Social e os planos de custeio e benefício. Os constituintes deixaram questões polêmicas para serem definidas em legislação complementar e ordinária e o Poder Executivo já assinalava as dificuldades de implementação da agenda social contida na Constituição numa conjuntura crítica, caracterizada pela espiral inflacionária e pela estagnação econômica. O prazo de seis meses, previsto pelo art. 59 das Disposições Constitucionais Transitórias para encaminhamento da legislação complementar ao Congresso, não foi cumprido pelo Executivo. Somente no governo Collor é que foram instituídas as leis que regulamentaram os preceitos constitucionais: a da Saúde em 1990; a da Previdência em 1991 e a Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS, que só veio em 1993, já no governo de Itamar Franco, que, numa primeira versão, havia sido totalmente vetada por Collor. Os constituintes também deixaram inscritas na Constituição oportunidades de alterações do texto, como a definição da forma de governo (parlamentarista ou presidencialista, republicana ou monárquica), a ser realizada por meio de plebiscito, que ocorreu em 1993; a Revisão Constitucional, a ser realizada após cinco anos da promulgação da Constituição, e as reformas eleitoral e partidária. Todos esses aspectos prolongaram o prazo de incerteza institucional e corroboraram para o quadro de instabilidade política.

A conjuntura socioeconômica e política, tanto no nível interno quanto externo, em que foi lançado o novo modelo de proteção social brasileiro, foi um dos obstáculos à sua efetiva implementação. A inscrição de conquistas sociais na Constituição de 1988 contrastava com o contexto internacional que realizava um movimento inverso de desregulamentação das relações de trabalho e proteção social. Conforme o cap. 1 desta tese, desde o final da década de 70, os países centrais vivenciaram uma crise estrutural,

cujas saídas apontavam para uma reorganização do sistema capitalista em bases mundiais sob a égide do capital financeiro, produzindo um novo regime de acumulação de capital e mudanças significativas no mundo do trabalho. Essa crise trouxe como conseqüências a precarização das condições de trabalho com a diminuição de empregos formais com proteção social e o alargamento de redes de subcontratação, subutilização da força de trabalho, aumento do desemprego e desregulamentação de direitos trabalhistas e previdenciários. Essa flexibilização dos direitos trabalhistas e previdenciários restringe os direitos sociais e nega o seu caráter público, ao impor uma via de regulamentação da proteção social ao trabalho subsumida aos critérios da racionalidade instrumental do mercado. Esse modelo de reestruturação capitalista foi socializado via agências financeiras e de cooperação internacional; para a América Latina, foi também elaborado o chamado Consenso de Washington¹⁰⁴, que propunha fórmulas de ajuste e reformas econômicas para a região, baseadas na ortodoxia neoliberal. A difusão da ideologia neoliberal firmou-se como um instrumento formador de uma racionalidade política, cultural e ética da ordem burguesa, imprimindo uma direção política de classe às estratégias de enfrentamento da crise dos anos 80 (MOTA, 1995: 79-80).

¹⁰⁴ O *Consenso de Washington* resultou das conclusões de uma reunião realizada em novembro de 1989 em Washington entre funcionários do governo norte-americano, representantes dos organismos financeiros internacionais ali sediados como o FMI, Banco Mundial e BID, além de diversos economistas latino-americanos. “O objetivo do encontro, convocado pelo Institute for International Economics, sob o título: “*Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*”, era proceder a uma avaliação das reformas econômicas empreendidas pelos países latino-americanos”. (BATISTA, 1994). O relatório produzido pelo *Consenso de Washington* reuniu elementos que antes estavam esparsos e eram oriundos de várias fontes. Não se tratou, pois, de propor novas fórmulas de ajuste e reformas econômicas para os países latino-americanos, mas de referendar políticas já recomendadas, em diferentes momentos. Entre essas políticas, encontravam-se proposições de: estabilização econômica, retomada de investimentos estrangeiros, abertura da economia para o capital estrangeiro, contenção da inflação, corte nos gastos públicos, privatizações, reformas do Estado, etc. Ver: BATISTA, P.N. *O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos*. São Paulo: PEDEX, 2ª ed., 1994, 58p.

No que se refere ao plano interno, verifica-se a precária legitimidade de Sarney ao galgar ao posto de Presidente da República e a inexistência de uma coalizão hegemônica na condução do processo de transição; o esgotamento do projeto desenvolvimentista na forma em que foi concebido e sustentado a partir de 1930; a indefinição de uma estratégia coerente e sustentada de retomada dos investimentos e do crescimento necessário ao desbloqueio da estagnação econômica; a derrocada dos planos de estabilização econômica, acentuando ainda mais a recessão, o déficit público, a inflação e a crise fiscal.

A visibilidade dos aspectos econômicos da crise (inflação alta, endividamento externo, recessão, desemprego, etc.) encobriam a percepção dos seus componentes políticos e institucionais, cuja expressão era a crise do Estado. Esta, quando começou a ser reconhecida, passou a ser denominada de *crise de governabilidade*¹⁰⁵, ou seja, na sua versão inicial, a *ingovernabilidade* estava aliada à explosão das demandas sociais reprimidas pelo regime autoritário e não administráveis por uma democracia ainda pouco consolidada (FIORI, 1995:161). No final do governo Sarney, este já assinalava que as conquistas sociais da Constituição de 1988 estavam tornando o País ingovernável e pregava a necessidade de se promover uma revisão constitucional. Corroboravam com essa visão setores da classe dirigente do Estado, elites políticas, empresarias e burocráticas, que, não se beneficiando com as mudanças sociais propostas na Carta de

¹⁰⁵ A discussão em torno da *governabilidade* foi introduzida no discurso político brasileiro, na segunda metade dos anos 80, durante a crise da Nova República. Segundo DINIZ (1997:23), esse tema da governabilidade ascende ao primeiro plano no debate nacional, situando-se como central no diagnóstico da crise e na formulação das estratégias para seu enfrentamento. No entanto, essa autora afirma que a questão da ingovernabilidade, no Brasil, adquire diferentes conotações, significando ora pressão exagerada de participação e de demandas, ora poder excessivo do Congresso, ora ainda o excesso de prerrogativas da autoridade pública associado à escassez de mecanismos de controle, traduzindo-se pela síndrome do clientelismo, corrupção e desperdício. Sobre a gênese e evolução do conceito de governabilidade e as diferentes conotações que esse conceito foi utilizado para a realidade brasileira, ver DINIZ (1997:19-53) e MELLO (1995:23-48).

1988, mobilizaram-se para dificultar a sua efetiva implementação. Esses setores se organizaram, principalmente, em torno de dois aspectos, o da *ingovernabilidade* e o da necessidade de *reformas pró-mercado* (MELO, 1997:298).

O primeiro aspecto, ou seja, a *ingovernabilidade* assumiu uma grande centralidade no debate público, passando a ser vista como um dos principais desafios para o País. As elites dominantes enfatizavam os efeitos perversos advindos da democratização crescente da ordem social e política e a “*a ingovernabilidade fiscal passou a ser invocada com base num duplo diagnóstico de rigidez fiscal e orçamentária, e de expansão de direitos sociais e do gasto social crescentes sem previsão de novas fontes de financiamento.*” (MELO, 1997:298). As reformas institucionais e constitucionais, a partir de então, são invocadas tendo por base esse diagnóstico de ingovernabilidade do sistema político brasileiro.

As *reformas pró-mercado* estavam voltadas para o ajuste fiscal, a desregulamentação e a liberalização da economia, sendo, gradualmente, condicionadas pela idéia de mudança no papel do Estado, e também voltadas para a intervenção social do Estado, principalmente no que se refere à supressão de direitos sociais.

3.2 - A Revisão Constitucional e o início do processo de desmonte da agenda social de 1988

O País entrou nos anos 90 com o tema do Estado, ou melhor da sua crise, em destaque na agenda nacional. Segundo NOGUEIRA (1998: 123-125), de um lado, encontrava-se a oposição democrática à ditadura militar condenando o modelo de Estado por ela patrocinado. De outro, o País era desafiado a ajustar sua economia à nova fase do capitalismo mundial, cuja ideologia, o neoliberalismo, encontrava no Estado o seu

principal entrave. O debate sobre a crise do Estado ganhou relevo na campanha presidencial de 1989. Collor, por exemplo, pregava a necessidade de recuperar a autoridade presidencial, sanear as finanças públicas, combater a corrupção e os *marajás*, enxugar a máquina administrativa e redefinir o papel do Estado na vida nacional. Afirmava como compromisso de campanha a modernização rápida da economia brasileira, abrindo-se à concorrência externa, diminuindo a intervenção do Estado e transferindo à iniciativa privada grande número de empresas públicas.

Collor foi o primeiro presidente eleito diretamente depois de 29 anos de um longo recesso desse exercício democrático. Logo após sua posse, ele lançou, juntamente com sua equipe econômica, um plano de estabilização sem precedentes no País. Esse plano surpreendeu pela ousadia de suas medidas, como o bloqueio de 70% dos ativos financeiros em poder do setor privado, transformados em depósitos no Banco Central e resgatáveis somente a partir de setembro de 1991, em 12 parcelas mensais iguais. Essa medida, entre outras contidas no Plano Collor¹⁰⁶, mostrava que *“para derrubar a inflação, tudo seria admissível, até mesmo a ignorância das leis do país e o abuso na utilização das constitucionais medidas provisórias, instrumento com o qual tentar-se-ia implementar o plano e dar a ele alguma operacionalidade jurídica.”* (NOGUEIRA, 1998:131).

¹⁰⁶ O Plano Collor tinha além desse ponto já citado mais quatro elementos fundamentais, quais sejam: *“uma abrangente reforma administrativa, com a extinção de vários órgãos da administração direta, indireta e estatais e com a promessa de redução significativa nos gastos com pessoal na administração pública; uma reforma tributária, que consistiu na imposição de um tributo na riqueza financeira do setor privado e na eliminação das operações ao portador, aumentando com isto a base tributária; uma substituição do regime cambial de taxas fixas administradas diariamente pelo Banco Central por um regime de taxas flutuantes de câmbio; e uma política de rendas, baseada no congelamento de preços e na prefixação de salários, aluguéis e outros rendimentos. A médio prazo, o plano continha promessas de privatização de empresas estatais e de abertura comercial com redução de tarifas e outras barreiras não tarifárias ao exterior.”* (MOURA, 1990:55-56).

Essas primeiras medidas tomadas por Collor indicavam que este privilegiaria vias coercitivas de implementação de políticas, que garantiriam uma precedência do Executivo em face do Poder Legislativo. O Plano Collor

“... ignorou o Congresso e a correlação de forças nele existente, e, sob o pretexto de intervir sobre a situação de emergência da hiperinflação, apresentou, embutido em seu projeto de saneamento econômico-financeiro, um conjunto de medidas e de intenções com que se preparava para impor à sociedade suas reformas neoliberais.” (VIANNA, 1991:14).

Para VIANNA (1991:14-15), o Executivo se apresentou como o reformador moderno da República em desafio ao Legislativo e fez das Medidas Provisórias seu instrumento de governo, usurpando, na prática, a iniciativa das leis do Congresso Nacional. Esse autor defende que, no plano da política, o alvo imediato do Plano Collor consistia em desmoralizar a recém-promulgada Constituição de 1988, colocando-a como obstáculo à modernização do País. No domínio econômico, um dos principais objetivos do plano era a desvalorização da esfera pública, para viabilizar a privatização das empresas públicas. Utilizava-se, como estratégia, a liquidação das elites tecnocráticas do Estado, formadas na defesa do patrimônio público e do sindicalismo emergente.

Collor assumiu o governo referendando o discurso da modernidade contido nas suas promessas de campanha, e acenando com a abertura externa, a privatização, a quebra de monopólios e a desregulamentação. Era evidente que o projeto político desse governo estava centrado em buscar, nas reformas neoliberais, o caminho para a estabilidade monetária e o crescimento econômico. Algumas reformas estruturais tiveram início a partir de então, notadamente os processos de privatização, de liberalização de

importações e de desregulamentação da economia¹⁰⁷. O corte nos gastos públicos atingiu seriamente as políticas sociais, afetando a qualidade dos já precários serviços públicos básicos; nessa lógica, foram propostas também mudanças no sistema de Seguridade Social. O sucateamento dos serviços sociais públicos contribuiu para vender uma idéia da sua ineficácia e da necessidade da sua privatização.

A Seguridade Social passou, então, a ser um dos focos dessa investida reformadora, alegando-se que se tornara necessário adequar o modelo de seguridade social às reformas econômicas em curso no País. Algumas reformas institucionais se processaram de imediato, como a extinção do Ministério da Previdência e a sua fusão com o Ministério do Trabalho (Lei n. 8029 de 12.4.90) e a criação do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS (Decreto n. 99.350 de 27.6.90) - mediante a fusão do INPS e do IAPAS. Essas mudanças foram realizadas com o objetivo de reduzir o conceito de Seguridade Social de um sistema amplo de proteção para uma visão mais estreita de seguro-social e abortando-se a idéia da Constituinte de criar um Ministério da Seguridade Social. Nessa perspectiva fragmentadora, foram também encaminhadas a regulamentação das leis da Previdência, da Saúde e da Assistência, realizadas separadamente e institucionalizadas em ministérios diferentes. Nesse sentido, cada área funciona isoladamente, não partilhando sequer planos e projetos comuns, perdendo-se a referência básica em que essas três políticas pertencem a um sistema maior.

¹⁰⁷ FIORI (1996:154-155) sintetiza algumas das principais mudanças operadas por Collor. “A liberalização comercial foi iniciada logo no princípio do governo Collor, com a eliminação das restrições administrativas, das sobretaxas de importações, das isenções fiscais previstas nos Regimes Especiais de Importação e a redução das tarifas médias alfandegárias (...). Ao mesmo tempo, em outubro de 1992, foi abolida a reserva de mercado na área de informática, com a redução das importações controladas, a abertura ao capital estrangeiro e o encaminhamento ao Congresso Nacional de uma nova Lei de Software. (...) Foram feitos simultaneamente, a revisão e o corte de inúmeras isenções fiscais, subsídios e linhas de crédito.” Ver também a respeito, em SOLA (1993:156-175).

A demora na regulamentação dos direitos sociais através de leis complementares foi outro indicador da falta de compromisso do poder público com os preceitos constitucionais.

“Em novembro de 1990, o Executivo vetou integralmente o Projeto de Lei 47/90, aprovado pelo Senado em agosto de 1990, que regulamentava o Plano de Benefícios, Custeio e Organização da Previdência Social. Posteriormente, em 14/11/1990, a Câmara dos Deputados derrubou esse veto e, em 05/12/1990, o Senado o manteve. Em julho de 1991, o Plano de Benefícios da Previdência Social e o Plano de Organização e Custeio da Seguridade Social foram regulamentados, respectivamente, pelas Leis n. 8.212 e n. 8.213” (FAGNANI, 1992:226).

Segundo Marques, o texto da Lei n.8.213/91 que se refere ao novo Plano de Benefícios da Previdência, não ofereceu grandes surpresas ou alterações no que foi previsto pelos arts. 201 e 202 da Constituição, não se constituindo em rupturas às principais diretrizes traçadas pelos constituintes. Quanto à Lei n. 8.212/91, que trata do custeio, provocou mudanças substantivas no capítulo II da Carta de 1988 – Da Seguridade Social - e que trata da contribuição da União. Por exemplo, no art.16 da referida lei, os recursos da União deixaram de compor o conjunto de recursos da Seguridade, tendo sido previstos recursos adicionais do orçamento fiscal da União para cobrir eventuais insuficiências financeiras no pagamento dos benefícios de prestação continuada da Previdência Social. Outro ponto de destaque está no art. 17 que faculta o uso dos recursos provenientes da contribuição das empresas, sobre o faturamento e o lucro para o pagamento dos Encargos Previdenciários da União - EPU. Assim, a nova lei institucionalizou aquilo que já vinha ocorrendo, ou seja, que os recursos criados ou definidos como da Seguridade pela Constituição de 1988 podiam ser utilizados para fins alheios à Seguridade. Para essa autora, esse fato indica que as receitas da Seguridade passaram a

ser entendidas como mais uma fonte de custeio do Estado brasileiro e que foram sendo tratadas como tributos aos quais cabe o financiamento de distintas despesas (MARQUES, 1992:10-16).

Passados dois meses que o Presidente Collor havia sancionado as Leis n. 8.212/91 e n. 8.213/91 e antes de sua devida regulamentação, o Executivo apresentou à sociedade um conjunto de projetos que alteravam substancialmente a organização do sistema de Previdência Social vigente, a sua base de financiamento e o elenco de benefícios previstos¹⁰⁸. O governo, com essas propostas, antecipava-se à Revisão Constitucional programada para ocorrer no ano de 1993. No entanto, a discussão dessas propostas não foi muito adiante, sendo atropelada pelo movimento dos aposentados que reivindicavam o pagamento da correção de 147% em seus benefícios. Esse índice de reajuste resultou de uma sentença judicial favorável aos aposentados e a alegação do Ministério do Trabalho e Previdência de que a União não teria recursos para o pagamento acabou por provocar a criação de uma Comissão Especial no Congresso para analisar o assunto, sufocando as medidas de mudanças no sistema proposto pelo Executivo.

A Comissão Especial era composta por senadores e deputados e tinha a finalidade de promover um amplo estudo do Sistema Previdenciário Brasileiro e propor soluções. A Comissão Especial, que foi instalada em 28 de janeiro de 1992, ouviu vários representantes da sociedade civil e teve como relator o deputado Antônio Brito, do PMDB gaúcho. Após meses de trabalho, essa comissão apresentou um relatório final¹⁰⁹

¹⁰⁸ Para detalhamento desse conjunto de propostas de reformulação do sistema previdenciário proposto por Collor em 1991 ver MARQUES (1992:17-29) e OLIVEIRA et al (1997:10-12).

¹⁰⁹ O Relatório Final da Comissão Especial sobre a Previdência Social foi publicado em: Brasil, Ministério da Previdência Social, Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), MPAS/CEPAL, *A Previdência Social e a Revisão Constitucional*, Pesquisas: v. 1, Brasília, 1993, p.223-300.

contendo uma avaliação acerca do Sistema Previdenciário Brasileiro e recomendações para sua reforma. Desde então, alguns aspectos desse documento têm subsidiado as ações dos governos, na área de Previdência Social, além de ter fundamentado várias propostas de reforma para o Sistema Previdenciário. Os pontos mais aproveitados desse relatório, entre os representantes do capital, referem-se à extinção do FINSOCIAL e da contribuição sobre o lucro; à redução da contribuição das empresas sobre a folha de salários; ao incentivo do sistema complementar sob regime de capitalização; a maior seletividade na concessão de benefícios; e à revisão do elenco de benefícios com vistas a reduzi-los.

O movimento dos aposentados pelo reajuste de 147% dos benefícios, a formação da Comissão Especial do Congresso para discutir o tema da Previdência Social e a possibilidade de se reformar o Sistema Previdenciário através da Revisão Constitucional serviram de incentivo a diversos atores sociais que acabaram por apresentar, a partir de 1991 e ao longo de 1992, propostas de reforma do sistema. Algumas dessas propostas incorporavam o espírito privatista do governo Collor e tomavam como paradigma de reforma o sistema chileno¹¹⁰, implementado durante a ditadura de Pinochet. Entre essas propostas¹¹¹ destacamos a do Fundo Monetário Internacional – FMI; a da Federação Brasileira de Bancos – FEBRABAN; a da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo - FIESP; a Proposta Magri (Ministro do Trabalho e Previdência Social no

¹¹⁰ Quadro síntese desse modelo foi publicado em BRASIL, MPAS/CEPAL. A Previdência Social e a Revisão Constitucional. v. I. Brasília: CEPAL Escritório no Brasil, 1993, p. 67-73. Para análise do modelo Chileno de Previdência, ver ARAÚJO, José Prata. *Previdência Social: diagnóstico e propostas*. Belo Horizonte, ProJeto 1995.

¹¹¹ Quadro síntese dessas propostas foi publicado em BRASIL, MPAS/CEPAL. A Previdência Social e a Revisão Constitucional. v. I. Brasília: CEPAL Escritório no Brasil, 1993, p. 53-80. Para o detalhamento das propostas, consultar: CARVALHO FILHO, C. Propostas de reforma da seguridade social: uma visão crítica. In: *Revista Planejamento e Políticas Públicas*, IPEA, n. 9, jun/1993; COSTA, Vanda R. A revisão constitucional: reforma ou contra-reforma”, *paper* apresentado no XVIII Encontro Nacional da ANPOCS, Caxambu, 23-27 de novembro de 1994.

governo Collor de Mello e uma das principais lideranças da Força Sindical); a Proposta Reinhold Stephanes (substituto do Ministro Magri, na Pasta da Previdência, no governo Collor) e a da Força Sindical.

O conteúdo dessas propostas, respeitadas as diferenças existentes entre elas, apontava, principalmente, para o questionamento do conceito de Seguridade Social, entendendo que a Previdência deveria ter uma conotação de seguro social e não deveria compor o sistema de seguridade, o mesmo ocorrendo com o seu financiamento que deveria apresentar-se separadamente da Saúde e da Assistência Social. Outro ponto de convergência era quanto à redução do teto de contribuições¹¹² e dos valores dos benefícios, portanto a redefinição do *tamanho* da Previdência Pública, ampliando o espaço para a atuação do setor privado. Ainda como pontos de concordância dessas propostas, pode-se apontar: a supressão ou redução drástica das contribuições patronais, ficando o financiamento por conta da contribuição individual do trabalhador, sob regime de capitalização, e a diminuição do elenco de benefícios.

Chama a atenção, nas propostas desses atores sociais, a idéia de implementação de uma previdência básica, compulsória, contributiva, a ser administrada pelo Estado, variando o teto de contribuição e de recebimento dos benefícios de uma proposta para outra; e uma previdência complementar, explorada principalmente pelo setor privado. A proposta do FMI, por exemplo, prevê esses dois regimes, ou seja, um básico de natureza pública, compulsório, cujo teto iria até 5 salários mínimos, e um complementar de natureza facultativa, a cargo dos fundos de seguros privados, com fins lucrativos. Propõe ainda a desvinculação das fontes de custeio da Previdência, em relação às outras

¹¹² A Constituição de 1988 definiu um teto de 10 salários mínimos para contribuição e recebimento de benefícios; as proposições de reforma falam em tetos que variam de 1 a 5 salários mínimos.

políticas que compõem a Seguridade, ou seja, a Saúde e a Assistência. Para o FMI, estas duas últimas políticas deveriam ser custeadas com as receitas dos Estados e dos Municípios. Finalmente, propõem a concessão de um salário mínimo ou de uma cesta básica aos idosos, não devendo essa política assistencial ser estendida às populações carentes.

A FIESP segue, com mais rigor, o formato da proposta realizada pelo FMI. Neste sentido, propõe uma previdência entendida como seguro social, custeada somente pelos trabalhadores e responsável unicamente pelas aposentadorias por idade ou invalidez, auxílio-maternidade, natalidade e funeral. O teto máximo proposto para a previdência básica seria de três VRS (Valor de Referência de Seguridade), que, na época da proposta, equivalia a três salários mínimos. Para complementar a rede de proteção social, essa instituição propõe que a assistência social, custeada integralmente com recursos da União, ocupe-se dos incapacitados por meio de um auxílio-emprego e do seguro-desemprego. Comporiam, ainda, a assistência o seguro contra acidentes do trabalho, as políticas de Saúde e Educação. Segundo a FIESP, o Estado deverá interferir o mínimo possível nesse sistema, restringindo-se à arrecadação dos recursos tributários, à fiscalização e à distribuição de tíquetes de serviços básicos. O empresariado, ao propor que o custeio da previdência básica fosse feito pelos trabalhadores, se prontifica a repassar o montante que hoje é recolhido à Previdência aos salários diretos dos trabalhadores. Argumenta, nesse sentido, que o crescimento do mercado informal de trabalho se deve principalmente ao peso das obrigações sociais, entre elas a contribuição patronal à Previdência.

A proposta da FEBRABAN segue o mesmo rumo da FIESP, estipulando um teto ainda menor para a previdência básica, administrada pelo Estado, no valor de 2 salários

mínimos. Essa proposta incorpora a concepção de previdência como seguro social de natureza contributiva, limitado-a aos riscos contra a invalidez, velhice e morte, auxílio-doença e acidente do trabalho. Defende, ainda, o regime de previdência complementar privado, administrado pelas instituições financeiras privadas.

Quanto à Força Sindical, pode-se dizer que ela acabou por apresentar duas propostas: a primeira, conhecida com a *Proposta Magri*, recebeu o nome de um dos líderes dessa Central Sindical, que ocupava a cadeira de Ministro da Previdência Social no governo Collor. E a segunda, encaminhada à Comissão Especial da Câmara, que apresentava divergências com a Proposta Magri, principalmente no que se refere às fontes de custeio. A segunda proposta dessa Central coincide com as propostas do FMI e das entidades patronais por propor, também, uma previdência básica, compulsória, a cargo do Estado, alargando o teto de contribuição para cinco salários mínimos. No que se refere à previdência complementar, a Força Sindical inova, propondo que ela pode ser pública ou privada, desde que administrada sob regime de capitalização, incluindo as federações, os sindicatos e as associações privadas como entidades que podem explorar esse tipo de seguro social. Distingue-se das demais propostas quanto ao financiamento, ao sugerir que este seja realizado mediante a taxação sobre o faturamento das empresas, extinguindo tanto a contribuição dos empresários sobre a folha quanto a dos trabalhadores. Propõe, ainda, um sistema misto público e privado para gerir o seguro para acidente do trabalho.

Nem todas as propostas seguiram esse primeiro bloco apresentado. Outros atores sociais também apresentaram as suas propostas, buscando fazer frente a essas de cunho privatizante, como a da Central Única dos Trabalhadores – CUT. Na realidade, a CUT, na ocasião da Revisão Constitucional, lançou o documento intitulado *13 Pontos em*

*Defesa da Previdência Social*¹¹³, que não se constituía bem em uma proposta de reforma, mas sim num posicionamento dessa Central sobre o assunto. Nesse documento, a CUT se coloca contrária à privatização do sistema, defende a concepção de Seguridade Social conforme disposto na Constituição de 1988, prega a participação dos trabalhadores na gestão do sistema, propõe a execução da dívida pública e privada, a modernização da gestão e a ampliação e melhoria dos serviços. Essa entidade refutava o argumento da crise estrutural do sistema e apontava como problemas, entre outros: o alto grau de evasão das contribuições sociais, as distorções crônicas de gerenciamento, assim como o boicote da Seguridade Social feito pelo Tesouro Nacional, quando este não repassava aos cofres da Previdência parte do lucro das empresas, recolhido através do Imposto de Renda. Por ocasião da Reforma da Previdência Social, que ocorreu no primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso, a partir de 1995, a CUT apresentou uma proposta¹¹⁴ mais consistente, para discussão com a sociedade. A CUT teve um papel importante também em denunciar o tratamento privatista dado pela mídia, que ressaltava a ineficiência do sistema público de Previdência Social, apontando prioritariamente como solução o caminho de entregá-la ao capital privado.

Nessas primeiras proposições de alterações na Previdência Social, no decorrer da Revisão Constitucional, destacam-se dois principais enfoques que se apresentaram de forma antagônica: o primeiro, que reúne o pensamento dos representantes do capital industrial e financeiro, agências internacionais e de certa maneira o da Força Sindical. Esse primeiro grupo defendia o desmantelamento do conceito de Seguridade Social

¹¹³ A íntegra desse documento da CUT foi publicado em: *Informa CUT*, n. 174. São Paulo: 7 a 13/2/1992.

¹¹⁴ Esse documento se intitulou: *Uma nova Previdência Social no Brasil – proposta para discussão com a sociedade*. São Paulo: CUT, jul/1995.

inscrito na Constituição de 1988, apostando no mercado como mecanismo regulador do acesso dos trabalhadores à Previdência Social. O segundo enfoque reúne o pensamento da CUT¹¹⁵ que defendia a preservação e a manutenção da Seguridade Social pública e universal.

Esse debate sobre as mudanças na Seguridade, que na realidade sempre apontaram mais em direção à política previdenciária, vai ser colocado em segundo plano, quando os escândalos de corrupção decorrentes do uso indevido do dinheiro público, por parte do governo Collor, vêm a público. Esse tema tomou notoriedade na mídia e nas manchetes dos principais jornais e ganhou a opinião pública, sendo decisivo para o início da campanha pelo *impeachment* do Presidente da República. Em dezembro de 1992, Collor foi legalmente deposto por um processo parlamentar e, ainda, impedido de ocupar cargo público durante 10 anos. Assumiu o cargo pelos próximos dois anos, o Vice-Presidente da República, Itamar Franco.

Itamar Franco assumiu não alterando a direção estratégica da política econômica de Collor nem de suas reformas neoliberais, avançando na idéia de que a simples política de austeridade fiscal e monetária pareciam suficientes no combate à inflação. Segundo Fiori, em poucos meses de governo, Itamar Franco acelerou o programa de reformas:

“... foi feita uma reforma tributária emergencial e aumentou-se o controle, por parte do governo central, da emissão de novas dívidas por parte dos governos estaduais; (...) foi aprovada lei desregulamentando a atividade dos portos; também foi

¹¹⁵ Em conjunto com a CUT na defesa da Previdência Social Pública encontravam-se também entidades como a Confederação Brasileira de Aposentados e Pensionistas - COBAP; o Movimento de Servidores Aposentados e Pensionistas - MOSAP, a Federação Nacional dos Servidores da Previdência - FENASP, a Associação Nacional dos Fiscais de Contribuições Previdenciárias - ANFIP. Esta última entidade teve um papel destacado no debate público sobre o processo de revisão e reforma da Previdência Social, promovendo seminários, cursos e documentos sobre o tema, e financiando a participação de entidades como a COBAP e MOSAP que possuem menos recursos financeiros. Vários sindicatos se posicionaram contrários à Reforma da Previdência Social Pública.

aprovada pelo Congresso Nacional lei que reorganiza o setor elétrico, consolidando suas dívidas e liberando/descentralizando as tarifas; (...) não foi alterado o cronograma da abertura comercial; apesar da modificação das suas regras, o governo se manifestou favorável à continuação do programa de privatizações; (...) e, finalmente foram retomados os contatos com o FMI para a renegociação da dívida externa.” (FIORI, 1996:155).

Itamar Franco também se utilizou largamente das MPs para implementar sua política econômica, jogando todas as suas cartadas no combate à inflação, tanto que essa política foi priorizada em detrimento de outras e da Revisão Constitucional. Itamar substituiu três ministros da Fazenda até a posse do senador Fernando Henrique Cardoso nessa pasta, quando foi lançado o *Plano Real*. O empenho do Executivo passou prioritariamente para a implementação das medidas contidas nesse plano, não havendo esforços desse governo em relação à Revisão Constitucional.

Essa revisão estava prevista pela própria Constituição de 1988, que em suas disposições transitórias introduziu essa possibilidade, após cinco anos de sua promulgação. Em 1993, ocorreu, então, uma primeira tentativa de Revisão Constitucional, entre elas a da Previdência Social. O contexto político-institucional em que a revisão entrou na agenda pública nesse momento estava balizado, segundo MELO (1997:314-319), por três fatores. Primeiro, as especificidades do governo de transição e de *salvação nacional*, que caracterizaram o período *pós-impeachment* e, de forma geral, a gestão Itamar Franco. No seu primeiro ano de governo, houve um arrefecimento da oposição, que esperava desse governo a superação da crise institucional aberta com o *impeachment* de Collor e não uma nova etapa de inovações institucionais e políticas, que simbolizavam o governo Collor. E ainda pela marcada falta de liderança do vice Itamar Franco. Esses dois fatores se combinaram de forma que não se formasse no Congresso um núcleo articulador que

pudesse imprimir direção e unidade às iniciativas de reforma. Em segundo lugar, a comoção nacional causada pela CPI do Orçamento, pois debilitou o Congresso ante a opinião pública e aos setores e grupos de interesse não-empresarial. A oposição ao Congresso com forte respaldo da imprensa apontava para a ilegitimidade dos trabalhos de revisão por um Congresso com inúmeros representantes que possivelmente seriam cassados e que não haviam sido eleitos para essa tarefa. E, por último, o próprio calendário eleitoral de 1994, visto que os parlamentares relutavam em dar apoio a medidas impopulares que pudessem comprometer a sua candidatura nas eleições daquele ano.

A instalação dos trabalhos de revisão na área de Seguridade¹¹⁶ se deu mediante acordo entre o PFL, o PSDB e o PMDB, acordo esse que envolveu a entrega da relatoria ao deputado Nelson Jobim (PMDB/RS). O arranjo organizacional, adotado pelos trabalhos de revisão, não seguiu a rotina processual de elaborar Emendas à Constituição, estabelecida pelo regimento interno da Câmara dos Deputados. Só puderam apresentar propostas revisionais os congressistas, os partidos por meio de líder, as Assembléias Legislativas de, no mínimo, três Estados da federação, manifestando-se pela maioria de seus membros, ou um mínimo de três entidades associativas que organizassem proposta revisional popular subscrita por, no mínimo, 15 mil eleitores.

O processo de Revisão Constitucional ficou centralizado na figura do relator, que dispunha de grande autonomia para propor os substitutivos de acordo com a negociação com relatores adjuntos e colaboradores. Esse formato alimentou os problemas gerados pela falta de comando do governo no Congresso e pelo desinteresse coletivo dos

¹¹⁶ Para maior detalhamento das emendas revisionais para a Seguridade Social, ver: MELLO (1997:295-384).

parlamentares na revisão. Para a área de Seguridade Social, entre os relatores adjuntos destacam-se: Reinhold Stephanes (PFL/PR), ex-ministro da Previdência na gestão Collor, e Geraldo Alkimin (PSDB-SP), relator das leis de custeio e benefício da Previdência Social, que regulamentou os dispositivos constitucionais sobre essa matéria aprovados em 1988.

As sugestões de mudanças constitucionais contidas no Relatório Jobim, para a área de Seguridade Social, retomaram o Relatório Britto de 1992, definindo com maior precisão as propostas ali apresentadas, dando-lhes forma e estrutura legal. É importante destacar que o substitutivo do relator incorporou todas as propostas apresentadas por Stephanes. A grande inovação desse relatório foi o propósito da desconstitucionalização. Ou seja, a retirada do texto constitucional de temas importantes relativos à Previdência, que devem ser definidos, posteriormente, em lei complementar. O parecer final do relator Nelson Jobim não foi apreciado pelo Congresso. A sua apresentação na data-limite, 30/5/94, constituiu-se não só no preenchimento de um requisito formal, mas também numa estratégia política de marcar posição no Congresso Nacional em torno dessa matéria (MELO, 1997:320-322).

3.3 – Considerações finais

O processo de transição brasileiro se iniciou com o projeto de distensão política do governo Geisel em resposta à organização da sociedade civil em prol da redemocratização do Estado e da vida política no País. Procedeu-se a uma transição controlada com a escolha, via Colégio Eleitoral, do primeiro presidente civil após o regime militar, depois de ter sido derrotada no Congresso Nacional a emenda que previa eleições diretas para a Presidência da República.

A Nova República, iniciada com o governo Sarney, propôs concentrar-se na reconstitucionalização do País, ou seja, conduzi-lo à normalização institucional, proceder ao combate à inflação, e enfrentar a enorme gama de demandas sociais originadas pela política econômica excludente, pela concentração de renda e pela piora nas condições de vida da população brasileira. A Nova República foi marcada, sem dúvida, por uma pressão da sociedade para a reconstrução democrática do País, que era atropelada, principalmente, pelas fraturas existentes no bloco de poder; pelo reagrupamento e pela influência das forças liberal-conservadoras no Executivo e no Legislativo, pelas tentativas autoritárias e frustradas do governo em gerir a crise econômica e controlar o processo inflacionário, e, ainda, pelas dificuldades da sociedade civil em edificar instâncias políticas capazes de agregar, organizar e implementar as suas reivindicações.

O rol de dificuldades acima citadas mostrava que a nova institucionalidade estava sendo buscada num quadro político e social bastante complexo. Dessa forma, não se conseguiu viabilizar a reforma política da qual se falava no processo de transição, tampouco a consolidação democrática que fosse muito além da eliminação de uma série de arcabouços e práticas autoritárias. Essa conjuntura foi agravada também pela influência do quadro de crise internacional na realidade brasileira. O Estado passou a ser pressionado pelos organismos internacionais a adotar políticas de estabilização e ajuste, levando o governo a priorizar essas políticas e deixar de lado a tão propalada agenda social.

No entanto, essa agenda foi contemplada, no plano jurídico-formal, com a Constituição de 1988, depois de um processo Constituinte conturbado, mas que acabou por ampliar os direitos de cidadania, em benefício dos trabalhadores. Concederam-se estímulos à universalização das políticas sociais, introduziu-se a concepção de Seguridade Social e

novas modalidades de gestão das políticas sociais, mediante a idéia da descentralização participativa. Trata-se de uma Constituição que registra avanços democráticos significativos na área social e que se mantém conservadora em aspectos referentes à reforma agrária, à organização sindical, ao papel dos militares na vida política do País, além do tímido avanço no capítulo da *Ordem Econômica*.

A Constituição de 1988, logo após ser promulgada, passou a ser alvo de críticas do governo e dos setores mais conservadores, sendo as conquistas sociais consideradas responsáveis pela *ingovernabilidade* do País. A década de 90 inaugura-se com o governo Collor que buscou operacionalizar o que ele chamava de *modernização do Estado*, ou seja, a implementação de reformas estruturais como os processos de privatização, de liberalização de importações, de desregulamentação da economia e o corte nos gastos públicos. O Brasil entrou nos anos 90 vivenciando uma nova era de reformas, só que nesse momento as reformas significavam um processo de desconstrução da agenda social da Constituição de 1988, buscando desvencilhar o Estado dos compromissos sociais ali conquistados, bem como um engajamento do País à nova ordem capitalista mundial, tornando-o capaz de competir na lógica do mercado livre e adotando as políticas de corte neoliberal.

Nessa perspectiva de desmonte dos direitos sociais conquistados em 1988, foram apresentadas várias propostas de reformulação da Seguridade Social voltadas para a privatização do sistema, mas que, na verdade, se referiam principalmente às mudanças no Sistema Público de Previdência Social. Essas propostas partiram das instituições patronais, organismos internacionais, e da Força Sindical, e se assemelham porque propõem uma previdência básica compulsória, gerenciada pelo Estado, cujo teto varia entre dois a cinco salários mínimos, por ser contributiva e por apresentar uma cobertura

restrita de benefícios. Quanto à previdência complementar, seria realizada, principalmente, pela rede privada sob regime de capitalização, ou seja, reforçando a responsabilidade individual do contribuinte. As instituições patronais, quando se referem à assistência social, estão voltada para projetos que atendam aqueles incapazes de produzir e que sejam custeados exclusivamente pelo Estado. Numa outra perspectiva, que não seja privatizante, encontra-se a proposta da CUT que buscou preservar a concepção de Seguridade Social na Constituição de 1988, mediante a manutenção da Seguridade Social Pública.

Para reformular a Seguridade Social brasileira, na perspectiva dos empresários e seguindo o modelo de modernização do Estado iniciado por Collor, torna-se necessário obter o consentimento da sociedade. De alguma forma, já existe uma tendência a esse consentimento, quando se percebe uma semelhança entre os projetos de uma Central Sindical de representação dos trabalhadores – a Força Sindical - com os projetos do empresariado; mas não podemos generalizar essa adesão, pois isso não ocorre com o projeto de outra Central Sindical, a CUT.

Alguns movimentos da classe dominante podem ser percebidos visando construir uma estratégia que leve a sociedade, principalmente os trabalhadores, a concordarem com um novo modelo de seguridade. Entre eles, ressaltam-se: o sucateamento deliberado dos serviços públicos para justificar a privatização do sistema e o reforço na mídia da idéia da qualidade do serviço prestado pelo setor privado em detrimento do setor público; a alegação de que os salários tendem a subir e que se alargue o emprego formal caso os empresários se desobriguem do pagamento das contribuições previdenciárias; a expansão nas grandes empresas de sistemas privados de proteção social (principalmente nas áreas de Previdência e Saúde), fortalecendo as diferenciações de consumo entre os

trabalhadores inseridos ou não no mercado formal de trabalho; e a possibilidade de os sindicatos de trabalhadores participarem da exploração do mercado privado de Previdência Social. Esse conjunto de aspectos busca convencer a sociedade da necessidade de um novo modelo de Seguridade Social e, portanto, de delinear outra concepção de direito social. Nessa nova concepção, não cabe a universalização das políticas sociais nem uma política distributiva, tampouco um Estado provedor dessas políticas. Investe-se nas possibilidades individuais de contribuição para o acesso e consumo de serviços sociais privados. Dessa forma, busca-se criar o consenso necessário para referendar as reformas neoliberais e um novo papel para o Estado, recompondo a hegemonia das classes dominantes.

O processo de ajuste estrutural e de reformas do Estado brasileiro, iniciado no governo Collor, sofreu uma série de interferências causadas por acontecimentos políticos internos, como o *impeachment* do Presidente da República e a posse do Vice-Presidente, Itamar Franco, mas foi retomado com todo vigor no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso.

O próximo capítulo procederá à análise da mudança que ocorre no papel do Estado de provedor de bens e serviços sociais, por meio do processo de reforma do Sistema Público de Previdência Social, e o agir pedagógico do Estado brasileiro nesse processo, tendo em vista a criação de um conformismo social, correspondente às necessidades de recomposição da hegemonia das classes dominantes.

CAPÍTULO 4

O ESTADO BRASILEIRO SOB O GOVERNO FERNANDO HERNRIQUE CARDOSO E AS ALTERAÇÕES NOS PADRÕES DE REGULAÇÃO SOCIAL: A REFORMA DA PREVIDÊNCIA

Nos cap. 2 e 3 desta tese buscou-se delinear, respectivamente, o modelo de desenvolvimento do capitalismo no Brasil, dando realce ao padrão adotado pelo Estado na construção da proteção social ao trabalho, e o modelo de proteção social construído mediante a Constituição de 1988, pautado na universalização, na ampliação dos direitos sociais e na ampliação do acesso da população a serviços públicos não-mercantis. Esses modelos foram considerados esgotados pelo presidente eleito em 1994, Fernando Henrique Cardoso - FHC, e estariam, segundo a sua visão, *atravancando o presente e retardando o desenvolvimento da sociedade* (FHC – Discurso de despedida do Senado, dez/1994).

O primeiro modelo, denominado de Era Vargas pelo presidente eleito, começou, segundo ele, a perder fôlego no fim dos anos 70 e era sustentado por um desenvolvimento autárquico e pelo seu Estado intervencionista (FHC – Discurso de despedida do Senado, dez/1994). O segundo modelo Fernando Henrique Cardoso analisa como tendo sido construído em um momento histórico específico, quando o País acabava de sair de um regime autoritário e exprimia, no que se refere à Ordem Social, todos os anseios de progresso e justiça social. A Constituição refletia, assim, uma concepção do Estado como regulador das relações privadas, como agente de mudanças e promotor do desenvolvimento, e como provedor de benefícios sociais. No entanto,

esse modelo estaria impedindo uma efetiva adaptação do País à nova realidade econômica que se vislumbrava no final do século XX (FHC - Discurso proferido na Câmara de Comércio Brasileiro-Americano – Nova York, 19/4/1995; FHC – Mensagem ao Congresso Nacional, 1996).

Na medida que o novo Presidente da República considerava ambos os modelos ultrapassados, este capítulo pretende, em um primeiro momento, identificar o modelo de desenvolvimento proposto e implementado pelo governo Fernando Henrique Cardoso, buscando ressaltar: o seu projeto político; o sistema de alianças; a busca de construção de concepções unificadas; a formação de um bloco histórico; a estratégia político-cultural adotada; e a busca da coesão da sociedade. Num segundo momento, pretende-se proceder à análise da Reforma do Sistema Público de Previdência Social, tendo como objetivo levantar por meio dessa análise as mudanças que ocorrem no papel do Estado brasileiro como provedor de bens e serviços sociais e o agir pedagógico do Estado brasileiro nesse processo, tendo em vista a criação de um conformismo social.

4.1. O governo FHC

O Presidente Fernando Henrique Cardoso – FHC - foi eleito em outubro de 1994, no primeiro turno, mediante a coligação realizada entre os partidos¹¹⁷ PSDB, PFL, PTB e PL. O êxito obtido com a estabilização monetária proporcionada pelo Plano Real,

¹¹⁷. Sobre o quadro político partidário ou sobre o realinhamento político-ideológico dos partidos nas eleições de 1994, ver: FERNANDES, I. “Muito barulho por nada? O realinhamento político-ideológico nas eleições de 1994”. In: *DADOS*, Rio de Janeiro, vol. 38, n. 1, 1995, p.107-144; MENEGUELLO, R. “Partidos e tendências de comportamento: o cenário político em 1994”. In: DAGNINO (org). *Anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1994, p.151-172; MOTTA, R. P. S. “A reforma partidária de 1979-1980 e o quadro atual”. In: *Introdução à história dos partidos políticos brasileiros*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999, p. 127-145; RIDENTI, M. *Política pra quê? Atuação partidária no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Atual Editora, 5. ed., 1992, p.83-113; SADER, E. “Nova Direita? Nova Esquerda?” In: *O anjo torto – esquerda (e direita) no Brasil*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1995, p. 173-195.

lançado sob sua gestão no Ministério da Fazenda, durante o governo Itamar, foi decisivo na projeção de seu nome como candidato à Presidência da República e, conseqüentemente, na sua eleição.

FHC elegeu-se comprometido com uma agenda que falava em modernização do País, em consolidação do Plano Real e em aprofundamento de reformas que dessem sustentação a um novo modelo de desenvolvimento.

“Ao escolher-me Presidente, a população brasileira fez uma opção clara por um programa de Governo. Um programa centrado na estabilização e no crescimento da economia. Nada me fará desviar do objetivo de preservar o Plano Real e dar-lhe condições de sustentabilidade no longo prazo, promovendo, para tanto, as reformas necessárias. Para isto fui eleito”
(Presidente FHC – Câmara de Comércio Brasileiro-Americano – Nova York, 19/4/1995).

O discurso governamental buscava ressaltar uma conexão fundamental entre o Plano Real e a reformulação do projeto brasileiro de desenvolvimento, que se havia iniciado com o processo de estabilização da moeda e demandaria continuidade mediante reformas estruturais necessárias à reorganização do País. A estratégia de governo estava centrada na estabilização da moeda e, a partir daí, na reorganização do Estado e da economia.

O projeto de modernização do Estado brasileiro, de acordo com FHC, está voltado para a superação do que ele chama de Era Vargas, entendida dentro do contexto da redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social, pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento. Nessa

perspectiva, defende-se uma reforma do Estado¹¹⁸, que, “*significa transferir para o setor privado as atividades que podem ser controladas pelo mercado.*” (Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, 1995:17).

“A agenda de modernização nada tem em comum com um desenvolvimento à moda antiga, baseado na pesada intervenção estatal, seja através da despesa, seja através dos regulamentos cartoriais. (...) No ciclo de desenvolvimento que se inaugura, o eixo dinâmico da atividade produtiva passa decididamente do setor estatal para o setor privado. Tenho repetido à exaustão, mas não custa insistir, isto não significa que a ação do Estado deixe de ser relevante para o desenvolvimento econômico. Ela continuará sendo fundamental, mas mudando de natureza. O Estado produtor direto passa para segundo plano. Entra o Estado regulador, não no sentido de espalhar regras e favores especiais a torto e a direito, mas de criar o marco institucional que assegure plena eficácia ao sistema de preços relativos, incentivando assim os investimentos privados na atividade produtiva. Em vez de substituir o mercado, trata-se, portanto, de garantir a eficiência do mercado como princípio geral de regulação.” (FHC – Discurso de despedida do Senado, dez. 1994).

Com o objetivo de consolidar o atual modelo capitalista de desenvolvimento e tornar a economia do País apta a competir em escala mundial, o governo FHC optou pela abertura econômica e financeira, pela sobrevalorização do real (a moeda nacional ficaria ancorada ao dólar), pelas elevadas taxas de juros e pela retração das políticas de proteção social. A equipe econômica do governo defendia como requisitos básicos ao seu modelo um aprofundamento maior da abertura comercial e financeira, iniciada na gestão Collor de Mello; uma privatização radical que confinasse o Estado às atividades de administração pública; uma desregulamentação abrangente da atividade econômica

¹¹⁸ O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado distingue entre Reforma do Estado e Reforma do Aparelho de Estado: “*A reforma do Estado é um projeto amplo que diz respeito às várias áreas do governo e, ainda, ao conjunto da sociedade brasileira, enquanto que a reforma do aparelho do Estado tem um escopo mais restrito: está orientada para tornar a administração pública mais eficiente e mais voltada para a cidadania.*” (Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, Brasília, 1995, p. 17).

que concedesse liberdade aos agentes econômicos para pactuar contratos e competir livremente; e a redução dos custos domésticos de produção (ARIDA, 1995: 1-2).

Na retórica oficial, o Estado estava passando por uma crise que implicava a necessidade de reformá-lo e reconstruí-lo, tornando imperativa a tarefa de redefinir as suas funções ante o processo de mundialização do capital:

“Antes da integração mundial dos mercados e dos sistemas produtivos, os Estados podiam ter como um de seus objetivos fundamentais proteger as respectivas economias da competição internacional. Depois da globalização, as possibilidades do Estado de continuar a exercer esse papel diminuíram muito. Seu novo papel é o de facilitar para que a economia nacional se torne internacionalmente competitiva (PEREIRA, 1996:7).

Na perspectiva de integrar o País à nova ordem mundial, o governo FHC investiu também no fortalecimento do MERCOSUL¹¹⁹, acompanhando a tendência da formação de grandes blocos econômicos (NAFTA, UE), organizados inicialmente pelos países capitalistas centrais em função da interdependência dos mercados. O MERCOSUL passou a ser, então, uma referência básica para regular as relações entre o Estado e o mercado e entre o sistema econômico nacional e o capitalismo mundial. Com o discurso de diminuir as diferenciações entre os países membros do MERCOSUL e com isso aumentar a competitividade dos produtos dos países membros, justificavam-se as reformas econômicas e sociais.

Nesse sentido, o novo modelo de desenvolvimento pretende operar nas condições de uma economia de mercado, adaptando-se às novas condições do ambiente econômico

¹¹⁹ O MERCOSUL, Mercado Comum do Sul, é um bloco econômico que unifica os mercados do Brasil, da Argentina, do Uruguai e do Paraguai. Esse bloco foi criado pelo Tratado de Assunção, assinado em março de 1991, que estabeleceu uma associação de livre comércio entre os países acima citados. (SALLUM Jr., 2000: 434).

internacional. Dessa maneira, molda-se às exigências impostas aos países periféricos pelos organismos internacionais (FMI, BIRD), cumprindo as suas receitas, quais sejam: abertura das economias ao comércio e finanças internacionais, redução dos gastos públicos (privatizações, quebra de monopólios e enxugamento de gastos sociais), desregulamentação dos mercados (ênfase no investimento privado), combate à inflação e maior disciplina fiscal.

Dessa forma, o modelo de desenvolvimento iniciado com o Plano Real em 1994 e engendrado para se consolidar no primeiro governo do Presidente FHC continha uma redefinição fundamental da relação entre Estado, mercado e sociedade, a partir de um movimento de desregulamentação econômica e desuniversalização de direitos sociais. Esse projeto de desenvolvimento estava alicerçado na implementação de políticas neoliberais e no esforço de reconstruir um Estado que estivesse sintonizado com as exigências políticas do capitalismo global.

A defesa desse modelo levou à formação de um bloco político, cuja afinidade eram as reformas econômicas em curso e aquelas relativas à estrutura do Estado e que estava disposto a consolidar a hegemonia política do seu projeto de desenvolvimento para a sociedade brasileira. Esse bloco organizou-se a partir de uma aliança entre partidos de centro e de direita¹²⁰, que se iniciou com o processo eleitoral, e reunia representantes da

¹²⁰ Fernandes faz uma classificação político-ideológica dos partidos brasileiros, mesmo reconhecendo que esse tipo de classificação depara-se com um conjunto de problemas, entre os quais, ele aponta: a fragilidade da maioria dos partidos; a heterogeneidade interna destes; sua fraca implantação nacional; e a ausência de mecanismos eficazes de disciplina e fidelidade. No entanto, esse autor utilizou o posicionamento do conjunto dos partidos brasileiros diante das votações, envolvendo o ordenamento político, jurídico, econômico e social na Constituinte de 1988 para classificá-los em um campo à direita, outro campo ao centro e outro à esquerda. O autor também considera limitativa e generalizante a redução das opções político-ideológicas a apenas três: direita, esquerda e centro. Mas, segundo ele, para ser operacional, a introdução de alternativas adicionais, como centro-direita e centro-esquerda, obrigaria a examinar a diferenciação interna dos partidos, o que esbarra nas limitações já citadas acima. Partidos situados à direita: PFL, PPR (fusão do PDS com o PDC), PTB, PL, PSD, PSC, PRP e Prona. Partidos

burguesia industrial e financeira, setores da classe média e as corporações transnacionais e seus representantes.

A consolidação do modelo defendido por esse bloco exigia, segundo o governo, não apenas a reconstrução de uma série de estruturas consideradas ultrapassadas, herdadas do modelo anterior, mas também a remoção de parte do ordenamento constitucional construído em 1988.

“As reformas necessárias serão implementadas. Muitas passam por revisões na Constituição. A Carta de 1988 é um documento que reflete um momento histórico muito preciso na vida brasileira. Saíamos de um longo período de exceção e queríamos transformar o País. Escolhemos o texto constitucional, de cuja redação eu mesmo participei, para exprimir todos os nossos anseios de progresso e justiça social. Reflete assim uma visão intervencionista do Estado, do Estado como regulador das relações privadas, do Estado como agente de mudanças e promotor do desenvolvimento, do Estado como provedor de benefícios sociais sem a correspondente previsão de recursos. A Constituição inspirava-se, ademais, em um modelo autárquico de desenvolvimento. As rápidas mudanças ocorridas no mundo e no Brasil logo fizeram ver, porém, que o texto constitucional necessitava de reformas.” (Presidente FHC – Discurso proferido na Câmara de Comércio Brasileiro-Americano – Nova York, 19/4/1995).

As reformas constitucionais encaminhadas, inicialmente, ao Congresso Nacional, orientavam-se pela desmontagem da relação Estado e mercado, consolidada na Constituição de 1988, ou seja, visavam reduzir a participação estatal nas atividades econômicas, dar um tratamento igual às empresas de capital nacional e estrangeiro e eliminar os monopólios estatais. Nesse sentido, o governo encaminhou ao Congresso propostas de Emendas Constitucionais voltadas para a eliminação do monopólio estatal na distribuição de gás canalizado, a desnacionalização do direito de exploração da

situados ao centro: PMDB, PSDB e PRS. Partidos situados à esquerda: PT, PDT, PSB, PC do B, PMN, PPS e PV (FERNANDES, 1995:110-111).

navegação de cabotagem, o fim da distinção entre empresa brasileira de capital nacional e estrangeiro, o fim do monopólio estatal do petróleo e o fim do monopólio estatal na área de telecomunicações. Além de desencadear esse conjunto de reformas, o governo FHC pressionou o Congresso a aprovar lei complementar regulando as concessões de serviços públicos, como eletricidade, rodovias, ferrovias, e outros, para a iniciativa privada. Logo em seguida ao encaminhamento desse primeiro conjunto de reformas da *Ordem Econômica* ao Congresso Nacional, o governo encaminhou também a reforma do capítulo da *Ordem Social*, iniciando-se pela Previdência Social, considerada fundamental para o processo de consolidação definitiva do programa de estabilização e em consonância com o programa de reestruturação da economia capitalista mundializada (COUTO, 1998:68; SALLUM Jr., 1999: 32; Folha de S. Paulo, 17/2/1995, p.1-8).

A necessidade de aprovação das Emendas Constitucionais no Congresso Nacional levou à ampliação do bloco partidário de apoio ao governo: juntaram-se ao PSDB, PFL, PTB e PL, o PMDB - logo no início do governo, e o PPB - no ano seguinte, o que deu ao Executivo uma folgada maioria¹²¹ para as votações no Congresso Nacional (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999:57). O Presidente FHC justificava a sua política de alianças com os partidos conservadores, situados ao centro e à direita, como meio de assegurar a governabilidade e a passagem das reformas constitucionais.

“(...) podemos ganhar sozinhos as eleições, mas não governaremos, porque não temos força para governar. (...) Não é possível fazer andar um projeto para a sociedade brasileira sem alianças. E na construção dessas alianças as siglas contam muito pouco. O conservadorismo brasileiro não é político – é de

¹²¹ Com a inclusão do PMDB e do PPB, a coalizão parlamentar do governo passou a alcançar 73,7% dos votos na Câmara e 82,8% no Senado. Esses percentuais tomaram por base as bancadas iniciais dos partidos, decorrentes da eleição (COUTO, 1997: 48).

costumes, é social, é de cabeça. É o atraso. (...) Na etapa histórica que estamos vivendo, é importante manter essa aliança, para provocar as transformações que creio estarmos provocando – econômicas, sociais, institucionais, e até de mentalidade.” (FHC – O Presidente segundo o Sociólogo. São Paulo: Cia. das Letras, 1998, p.37, 39).

No discurso do Presidente, ele busca afastar o peso dos partidos de direita que compõem a sua aliança política. Ele chega a afirmar em entrevista ao repórter Roberto Pompeu de Toledo, que não existe direita no Brasil:

“No Brasil, a esquerda ganhou importância, e a direita acabou. Não temos um setor político que se diga de direita, ou que defenda uma posição conservadora abertamente, com argumentos conservadores. (...) O PMDB tem tinturas mais nacionalistas. O PSDB mais social-democratas. O PPB, qual é a tintura? O PFL tem mais jeito de um partido de centro-direita, mas quer ter cada vez mais uma coloração social. (...) O PSDB, na minha cabeça, é um partido que sabe que o mercado existe mas acredita que o Estado tem que existir também, e que para ser mais eficiente tem que desinflar. Se o PSDB tiver essa convicção, e não só abstratamente, ganha um espaço. Qual? (...) O PSDB teria que se situar no centro, olhando para a esquerda. Na verdade, numa sociedade moderna, ou você tem um forte bloco no centro ou um dos lados se impõe ao outro. Não tenho vergonha de dizer isso. O espaço do PSDB é no centro, sim – olhando para a esquerda. E o PFL? Pode ser um partido de centro olhando para a direita. Agora, tem que haver uma esquerda e uma direita. A esquerda existe. A direita, não.” (FHC – O Presidente segundo o Sociólogo. São Paulo: Cia. das Letras, 1998, p.35; 208-209; 211-212).

O Presidente FHC, ao afirmar que a direita não existe no Brasil, passou a adotar, como referência comparativa, juntamente com a sua equipe, a distinção entre o que ele chama de atraso e de modernidade. A modernidade estaria representada por aqueles que defenderiam as reformas e que, portanto, estariam sintonizados com as tendências em voga na Europa e nos Estados Unidos. Essas reformas, segundo o Presidente FHC, estavam associadas com as consequências da internacionalização da produção, com a pressão avassaladora dos mercados competitivos, com a crise fiscal do Estado

contemporâneo, e, principalmente, com uma mudança profunda quanto aos meios e quanto aos agentes das garantias sociais que são indispensáveis para o funcionamento das sociedades modernas (CARDOSO, 1998: 7). Esse era o caminho para a modernidade e somente a esquerda não entendia isso. Segundo o Presidente FHC, a esquerda, embora se intitule como progressista, tem o seu horizonte de progresso “*delineado no passado, quando o Labour, por exemplo, nacionalizava as minas, a China fazia a Revolução Cultural e a União Soviética transformava a opressão burocrática em virtude da classe trabalhadora.*” (CARDOSO, 1998:12). A esquerda, então, representaria a defesa de idéias obsoletas e ultrapassadas, encontrando-se “*amarrada ao Estado e não querendo que o Estado seja reformado. Assim fazendo, condena o Estado à morte, porque a sociedade não vai parar. Não dá para estancar as forças do progresso dentro da sociedade.*” (Presidente FHC – Entrevista a Revista VEJA, 10/9/1997).

Ancorado nessa idéia de modernização do País, que deveria passar pela reforma do Estado e pela continuidade do plano de estabilização, o governo organizou uma estratégia político-cultural, direcionada a enfraquecer qualquer oposição ao seu projeto de desenvolvimento e, ao mesmo tempo, buscar a adesão da sociedade. Uma primeira manifestação dessa estratégia consistiu em nomear de conservadores todos aqueles que se colocavam contrários ao seu projeto, buscando, dessa forma, anular o discurso oposicionista.

“Hoje, ou se está com a reforma ou contra a reforma. Quem está contra a reforma, perdoe a expressão, é atrasado, quem está contra a reforma é guardião do passado, mas não da boa tradição. A boa tradição é aquela que manda servir bem ao povo. Quem fica com o atraso não serve ao povo, faz um pleito ao desconhecimento, não tem um procedimento que ajude a

abrir veredas, abrir caminhos para que o país avance” (Presidente FHC – Abertura do Seminário sobre Concessões de Serviços Públicos – Brasília, 12/4/1995).

“Estamos numa passagem histórica (é como a passagem do mercantilismo para o capitalismo industrial), e quem não entender isso ficará chorando as pitangas. Olhando para trás. Ou melhor, julgando o futuro com os olhos do passado. Por essa lente, o futuro está sempre errado.” (FHC – *O Presidente segundo o Sociólogo*. São Paulo: Cia. das Letras, 1998, p. 305).

Dessa forma, o governo buscava cimentar uma nova mentalidade que levasse a população brasileira a dar o seu consentimento às mudanças propostas. Trata-se, portanto, da busca de hegemonia que envolve não só afirmar as novas idéias mas desagregar as antigas. O próprio governo expressava a sua preocupação nesse sentido:

“O fato é que nós estamos mudando o perfil do Estado (...).E isso requer uma nova estrutura do Estado que está sendo implementada. É um processo até de mudança de mentalidade e da cabeça das pessoas, de convencimento pedagógico e que não pode se dar por decreto do Presidente ou por uma lei que é enviada ao Congresso Nacional apenas. E isso está em marcha. E sem que haja esse esforço grande as coisas não vão avançar” (Presidente FHC – Entrevista Coletiva – Palácio do Planalto – Brasília/DF, 17/01/1996). (grifo nosso).

O governo, dessa forma, agia pedagogicamente buscando fabricar um consenso em torno da modernidade das mudanças, da necessidade de reconstrução do Estado e, ainda, da irreversibilidade dos processos de ajuste.

“Eu apelo a todos que se unam. Eu faço um apelo especial aos mais renitentes, àqueles que ainda não viram que o rumo está dado. Não tentem jogar pedras inúteis no caminho, muito menos lançá-las contra quem quer que seja, porque caem nas próprias cabeças. E que se juntem também para que nós possamos, efetivamente, continuar nessa caminhada de consolidação, não de uma moeda, mas de um povo.” (Presidente FHC – Solenidade comemorativa do primeiro aniversário do Real – Brasília/DF, 1/7/1995).

“Chegou a hora da verdade. Nós temos dois caminhos pela frente. Um, sem as reformas, é a volta ao passado que nós já

conhecemos: de instabilidade, de clientelismo, de corporações privilegiadas de inflação galopante. O outro, com as reformas, em que eu, como você acreditamos, é a aposta no futuro: na democracia, numa moeda forte, no crescimento da renda e na sua distribuição e no fim dos privilégios.” (FHC – Pronunciamento na Voz do Brasil – Brasília/DF, 19/3/96).

A estratégia do governo de tentar eliminar os antagonismos existentes e propagar que havia uma convergência de opiniões que davam apoio ao seu projeto de desenvolvimento, visava produzir legitimidade e hegemonia. Buscava-se, por meio da construção de uma concepção unificada para a leitura da realidade econômica, política e social do País, obter o reconhecimento social do caminho adotado pelo governo e considerado por ele como a única solução.

“Se nós conseguirmos – e este é o empenho do Governo – construir um entendimento comum sobre os problemas do País em relação ao desenvolvimento econômico e à organização do Estado, isto é meio caminho andado para nos entendermos sobre as soluções no plano constitucional.” (Presidente FHC – Mensagem ao Congresso Nacional – Brasília, 1995).

Não se pode negar a adesão de diversos setores do espectro político nacional, com exceção da oposição de esquerda, ao projeto de modernização do Estado brasileiro proposto pelo governo FHC. Não só o Presidente da República mas parlamentares e governadores eleitos em 1994 despejavam sobre a sociedade um discurso alinhado, no que concerne às mudanças econômicas em curso, ao processo de estabilização e às reformas.

“Há uma enorme convergência hoje no Brasil. Quase que os discursos podem ser trocados. (...) Existe uma tal coincidência de propósitos que é forçoso reconhecer que o Brasil encontrou o seu rumo, é forçoso reconhecer que aquilo que há tantos anos se repetia de forma até enfadonha, que nos faltava um projeto nacional, já não é mais verdadeiro.” (Presidente FHC – Pronunciamento na Confederação Nacional da Indústria – CNI, 18/10/1995).

Uma outra estratégia utilizada pelo governo para assegurar a eficácia do seu projeto político e econômico foi uma ofensiva para desmobilizar o movimento sindical, passando a agir com extremo rigor em relação aos movimentos grevistas deflagrados logo no início da gestão do Presidente FHC. Nesse sentido, a greve dos petroleiros, que ocorreu em maio de 1995, é exemplar. A reação do governo à greve dos petroleiros¹²² foi analisada por SINGER (1995), em artigo publicado pela Folha de S. Paulo, como tão despótica e repressiva como o que ocorria no regime militar. Segundo esse autor, a atitude do governo só seria explicada como um alerta ao sindicalismo, mostrando-lhe que nada deveria se interpor ao seu projeto de estabilização monetária, desregulamentação da economia, privatização das empresas estatais, Reforma da Previdência, etc.

O Presidente FHC, para efetivar o seu projeto, formulou uma agenda de governo fortemente dependente das reformas constitucionais e precisava do Congresso para concretizá-las. Nessa perspectiva, o Executivo repassava diretamente ao Congresso Nacional os seus projetos de reforma, sem discuti-los previamente com a sociedade, ou seja, com as demais instituições que compõem a sociedade e que estavam diretamente envolvidas nesse processo. Para o governo, a sociedade havia dado o seu aval às reformas mediante o resultado das urnas e isso era o bastante. Esse movimento deslocou

¹²² A greve dos petroleiros, iniciada a 3/5/1995, foi considerada abusiva pelo Tribunal Superior do Trabalho no dia 9/5/1995. Baseado nessa decisão o governo ordenou a ocupação pelo Exército de quatro refinarias: Paulínia, Capuava e Henrique Lage, em São Paulo, e Presidente Getúlio Vargas, no Paraná. Além dessa medida, o governo recusou qualquer conversação com os petroleiros em greve, propôs demissões e abertura de inquérito policial contra os grevistas. As empresas, após decisão do Tribunal Superior do Trabalho, que julgou a greve abusiva, suspenderam o pagamento dos grevistas e no julgamento do recurso dos Sindicatos (26/5/1995) quanto a essa decisão foi imposta uma multa diária para os sindicatos no valor de R\$ 100 mil, caso os trabalhadores não retornassem ao trabalho imediatamente. O fim da greve foi decretado em 2/6/1995, e nessa mesma data foi iniciado o bloqueio das contas das entidades, retenção das receitas e penhora de bens, para efeito do pagamento da multa. Sobre a greve dos petroleiros, ver: RIZEK, Cibele S. "A greve dos petroleiros". In: *Praga*, 6, São Paulo, set. 1998, p. 97-105.

para o Congresso Nacional as demandas dos grupos organizados da sociedade no que se refere ao processo de reforma.

O Congresso cumpriu ao mesmo tempo um papel de interlocutor com o Executivo e de mediador com as demais instituições da sociedade, pesando a balança para os interesses do Executivo. Havia tal entendimento entre os dois Poderes – Executivo e Legislativo – que o Boletim do DIAP - Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar comentava: “(...) *nunca, na história recente do país, um Presidente da República teve um Congresso dócil e favorável às propostas governamentais como este.*” (Boletim DIAP, jan/1997: 7).

“Agradeço, de novo ao Congresso. E quero dizer que o Presidente da Câmara e o Presidente do Senado agiram em harmonia com o poder central. Harmonia não é submissão. É compreensão das necessidades do Brasil. (...) A Constituição diz isso: independência e harmonia entre os Poderes. É isso que nós estamos vivenciando.” (Presidente FHC – Reunião de Balanço do Governo – Palácio do Planalto, 19/12/1996).

Além do fácil trânsito que o Executivo detinha no Congresso, favorecido pelas coligações realizadas, a Presidência da República dispunha também de poderes legislativos, obtidos por meio da edição das Medidas Provisórias, além de uma distribuição de poder interna ao Congresso, que favorece os líderes dos partidos e as presidências da Câmara e do Senado e, ainda, o tradicional loteamento da máquina pública (NOBRE & FREIRE, 1998:144).

“(...) Governar significa nomear, dar cargos. Isto está em Weber, não preciso ir longe. Em qualquer lugar do mundo é assim. Ganhou o Labour, na Inglaterra, caem fora os conservadores e se nomeia os do seu lado. Isso não se confunde com fisiologia. A fisiologia é diferente, e é difícil acabar com ela. O clientelismo está acabando, por um certo lado. A fisiologia é mais difícil.” (FHC – O Presidente segundo o Sociólogo. São Paulo: Cia. das Letras, 1998, p. 215).

Todo o primeiro conjunto de reformas econômicas, ou seja, aquelas voltadas para a abertura dos mercados, desregulamentação e privatizações que foi enviado ao Congresso Nacional, foi aprovado sem muitos tropeços, chegando essa fase da reforma a ser denominada por LAMOUNIER (1997: A-3) de “*fase fácil das reformas constitucionais*.”. O mesmo não ocorreu com as reformas relativas à Ordem Social, como a Reforma da Previdência Social, que encontrou maiores dificuldades para a sua apreciação no Congresso Nacional, permanecendo em tramitação durante todo o primeiro mandato do Presidente FHC.

As mudanças propostas na rede de proteção social brasileira seguem a lógica neoliberal da flexibilização e da desregulamentação das relações de trabalho e atingem a capacidade de regulação social do Estado, via implementação de políticas sociais. Nesse sentido, essas mudanças atingem diretamente os interesses dos trabalhadores e se configuram numa alteração do papel do Estado de provedor de bens e serviços sociais para um Estado que atue como organizador e árbitro dos compromissos assumidos entre o setor público e o privado.

“O Estado hoje tem que ser regulamentador, mas não só. Tem também que ser um Estado indutor. (...) É um Estado articulador, que articula. Regulamenta, induz e articula. Não é neoliberal. Também não é nacional-desenvolvimentista, e não é welfare, no sentido clássico. É um Estado articulador porque aproxima sempre o privado do público.” (FHC – *O Presidente segundo o Sociólogo*. São Paulo: Cia. das Letras, 1998, p 305, 325).

O governo investiu, então, na idéia de que o Estado não deve se concentrar na ação direta para produção de bens e de serviços, e que muitos desses bens e serviços podem e devem ser transferidos à sociedade e à iniciativa privada, esta última apresentada muitas vezes como mais eficiente que o setor público. Nessa perspectiva, o Estado deveria

gradualmente se afastar do papel histórico de provedor de bens e serviços sociais e estes deveriam ser assumidas pelo setor privado e/ou a ser geridos em parceria com o Terceiro Setor¹²³. Ou seja, papéis que eram do Estado deveriam passar para a iniciativa privada, quando se tratasse de eficiência, e para as Organizações Não Governamentais – ONGs, quando se tratasse de solidariedade (RIBEIRO, 2001).

“A sociedade no próximo milênio não pode ser pensada como uma sociedade onde o Estado provê tudo, porque não vai prover. E como as necessidades vão ser cada vez mais complexas, cada vez mais será necessária uma articulação do chamado Terceiro Setor com o Estado, não com o governo, com o Estado. Pode ser contra o Governo, mas tem que ser a favor do Estado, quer dizer, não é a favor, tem que estar articulado com o Estado e fazer com que o Estado caminhe, de tal maneira que ele possa cumprir as suas funções sociais gerais.”
(Presidente FHC – Encontro com jornalistas do Projeto *Jornalista Amigo da Criança*. Granja do Torto, Brasília, 10/10/1997).

A ênfase dada pelo Estado na parceria com o Terceiro Setor tem funcionado como uma estratégia para encobrir o enxugamento do papel do Estado como provedor de bens e serviços sociais. Esse enxugamento vem ocorrendo por meio da redução de recursos para as políticas sociais, que acompanhou os diversos ajustes fiscais e deteriorou a quantidade e a qualidade dos serviços sociais; da redução do uso de políticas universalistas e generalização do uso de programas sociais focalizados; e das propostas de reformas sociais de cunho privatizante.

¹²³ O chamado Terceiro Setor “é uma designação residual e vaga com que se pretende dar conta de um vastíssimo conjunto de organizações sociais que não são nem estatais nem mercantis, ou seja, organizações sociais que, por um lado, sendo privadas, não visam a fins lucrativos, e, por outro lado, sendo animadas por objetivos sociais, públicos ou coletivos, não são estatais. Entre tais organizações podem mencionar-se cooperativas, associações mutualistas, associações não lucrativas, organizações não governamentais, organizações de voluntariado, organizações comunitárias ou de base, etc. As designações vernáculas do Terceiro Setor variam de país para país e as variações, longe de serem meramente terminológicas, refletem histórias e tradições diferentes, diferentes culturas e contextos políticos. Em França é tradicional a designação de economia social, nos países anglo-saxônicos fala-se de setor voluntário e de organizações não lucrativas, enquanto nos países do chamado Terceiro Mundo domina a designação de organizações não governamentais.” (SANTOS, 1998: 5).

Ao mesmo tempo em que o governo promovia a retração do papel do Estado como provedor dos bens e serviços na área social, ele agia pedagogicamente alardeando os efeitos do controle da inflação como forma de distribuição de renda.

“(...) o que se vê desde a implantação do Real é uma expressiva recuperação do salário médio, da massa salarial e do consumo das camadas mais pobres. (...) Falando em bom português: o povo está comendo mais. Está se vestindo melhor. Está conseguindo realizar os pequenos projetos de consumo que antes eram impossíveis, devido à corrosão dos salários pelo imposto inflacionário.” (FHC – Discurso de despedida do Senado, dez. 1994).

O governo, então, passou a configurar como intervenção no social os possíveis efeitos da política macroeconômica de estabilização. Nesse sentido, as políticas sociais permaneceram subordinadas aos objetivos macroeconômicos e demarcadas pelos mecanismos de estabilização, como parte do processo de ajuste estrutural, concebido para concretizar-se durante esse governo. Segundo NETTO (1999: 86-87), o projeto político do governo FHC não exclui a política social, o que ele exclui é uma articulação de política social, pública e imperativa, cujo formato tenha como suposto um Estado que ponha limites políticos democráticos à lógica do capital e que tenha uma função democrático-reguladora em face do mercado. Esse aspecto fica claro no discurso do Presidente FHC quando ele afirma que o papel do Estado deve ser o de *“garantir a eficiência do mercado como princípio geral de regulação.”*

4.2. A Reforma do Sistema Público de Previdência Social

4.2.1. O discurso governamental

A proposta de Reforma da Previdência Social pública faz parte do modelo de ajuste estrutural, implementado pelo governo FHC, que se funde no ajuste fiscal associado à

reforma do Estado. Segundo o governo, trata-se de uma reforma orientada pelos desafios da modernização, pela melhoria de competitividade da economia e pela busca do crescimento sustentado que está ocorrendo em todo o mundo. Nessa perspectiva, os discursos e prognósticos governamentais deram ênfase à inviabilidade de um sistema público e universal de Seguridade Social, nos moldes da Constituição de 1988, referindo-se aos direitos sociais ali traçados, principalmente aos previdenciários, como privilégios e financeiramente inviáveis.

“(...) Direitos adquiridos sim, mas abusos adquiridos não. Chega! O Brasil cansou de privilégios. Nós vamos, sim, reformar! Nós vamos, sim, cortar abusos. Nós vamos, sim, criar condições para que o recurso público possa ser investido em benefício da maioria do seu povo.” (Presidente FHC – Solenidade em Navegantes/SC, 2/10/1995).

“A situação atual é inaceitável, não só pelos privilégios, como porque não haveria condições, no futuro, de honrar os compromissos sociais assumidos e os contratos feitos, e os direitos que aí deixam de ser adquiridos, porque são quebrados, não por uma decisão de Governo, mas pela impossibilidade financeira de atender aos compromissos. Ou, então, provocando, de novo, a volta da inflação, que eu duvido que algum trabalhador brasileiro queira de volta.” (Presidente FHC – Reunião entre Governo e Centrais Sindicais para a Reforma da Previdência – Palácio do Planalto, Brasília/DF, 18/1/1996).

Dentre as argumentações que justificavam a Reforma da Previdência, o governo se apegou principalmente à afirmação de que havia um desequilíbrio causado pelo sistema de repartição simples¹²⁴, pelo qual é organizada a Previdência Social pública brasileira, e à necessidade de manter a estabilização econômica. Para o governo FHC

¹²⁴ No sistema de repartição simples, as contribuições dos segurados atuais financiam as aposentadorias em curso, enquanto que as futuras gerações financiarão as aposentadorias dos segurados atuais. Ou seja, o total de benefícios pagos em um período determinado provém do total de contribuições realizadas nesse mesmo período. Nesse sistema, há solidariedade entre as gerações, sendo possível também haver solidariedade dentro de uma mesma geração, mediante transferência de recursos de segurados com salários mais altos para os de salários mais baixos (MESA-LAGO, 1997:45).

“(...) nosso sistema previdenciário padece de um desequilíbrio estrutural grave. A relação entre contribuintes e beneficiários, que hoje é de apenas dois para um, tende a baixar ainda mais nos próximos anos. Haverá mais aposentados e beneficiários do que pessoal em atividade. Mantidas as regras atuais, a perspectiva é de déficits crescentes (...). Como esses déficits têm que ser cobertos pelo Tesouro, o desequilíbrio das contas da Previdência se transmite automaticamente ao Orçamento da União. Não há como pensar em equilíbrio fiscal duradouro nessas condições”. (FHC – Discurso de despedida do Senado, dez. 1994).

O discurso do Presidente FHC apresenta, na realidade, uma crítica ao sistema de repartição, o qual supõe um pacto de solidariedade entre gerações, e, que segundo o Presidente, encontra-se esgotado¹²⁵. Ele considera que esse sistema levou ao

¹²⁵ O governo se baseia em projeções realizadas pelo IPEA – Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas do Ministério do Planejamento e Orçamento para afirmar que a relação de contribuintes do sistema e o número de benefícios pagos, que há cerca de duas décadas teria sido de cinco por um, encontrava-se na ocasião da proposta de Reforma da Previdência Social em apenas 2/1. Segundo o IPEA, a tendência seria que brevemente essa relação alcançaria a situação de 1/1, ou seja, um trabalhador ativo, contribuinte, tendo de sustentar um trabalhador inativo, não contribuinte, quando então o sistema estaria totalmente falido. Esses dados foram contestados na pesquisa realizada pelo Prof. Dércio MUNHOZ do Departamento de Economia da UNB que entre vários aspectos, argumenta: “a) não ser correto somar contribuintes do INSS do setor urbano e rural para comparar esse total com o número de benefícios concedidos tanto na área urbana como rural – critério adotado pelo governo para cálculo do coeficiente de dependência – já que no setor rural não se tem o registro de empregados como contribuintes individuais (salvo em relação à empresa rural), uma vez que, adotando-se o critério de contribuinte substituto, o recolhimento é feito pelo produtor, com base no valor da produção comercializada; b) o estudo do coeficiente de dependência deve ser feito separadamente para a área urbana e para a área rural; e, sob esse critério, se obtinha, em 1993, um coeficiente 4,2 contribuintes por benefício (aposentadorias e pensões) no setor urbano, e de 0,26 no setor rural; c) a grande expansão no número de benefícios concedidos – que afetou a evolução mais recente do coeficiente de dependência (que ainda assim, em 1993, era de 4,2/1 na área urbana) – e o aumento nos dispêndios com benefícios não derivaram, portanto, de uma tendência incontrolável, mas apenas de uma etapa de incorporação das conquistas da Constituição de 1988, e como se demonstrava, uma vez que a fase de transição se aproximava do término, também o crescimento no número e valor dos benefícios tendia a uma taxa normal, adequando-se à taxa de expansão do número de contribuintes; d) o fato de os gastos com benefícios terem ascendido de 2/3 para algo como 95% do total da arrecadação bancária era, portanto, absolutamente normal. E foi exatamente em razão das mudanças introduzidas na Constituição de 1988 trazendo encargos novos para o INSS, é que o constituinte criou outras fontes de receitas para a seguridade (CONFINS e Contribuição Social sobre o Lucro), permitindo, assim, que a Previdência ficasse liberada dos encargos com saúde, até há pouco sob responsabilidade do INAMPS” Ver: MUNHOZ, Dércio Garcia. Previdência Social. Perspectivas de manutenção do equilíbrio financeiro. Brasília: UNB/Dep. Economia, mar. 1995, 32p (Série Textos Didáticos, 9). BENJAMIN é outro autor que refuta os argumentos do IPEA considerando que esse instituto, no seu estudo, considera constantes as atuais taxas de sonegação, estimadas em 41% da capacidade de arrecadação do sistema e o nível de informalidade da economia brasileira; e ignora a totalidade das receitas do orçamento da Seguridade Social” Ver: BENJAMIN, César. “Reforma, nação e barbárie”. In: *Revista Inscrita*, n. 1, Ano I, Brasília: CFESS, nov.1997, p. 7-14.

desequilíbrio financeiro da Previdência, onerando o Tesouro Nacional e dificultando a realização do ajuste fiscal que permite a recuperação do crédito do Estado, em especial, da União.

O discurso do Presidente retrata o pensamento dos técnicos da área econômica de seu governo, que pregavam o esgotamento do sistema de repartição e a implementação do sistema de capitalização, modelo de reforma que se implementou no Chile, ainda na gestão Pinochet. Conforme mencionado no cap. 2 desta tese, o modelo de capitalização é baseado na contribuição do trabalhador para uma conta individual, em que o segurado forma uma poupança para a sua própria aposentadoria, que será baseada no valor da sua contribuição. Esse sistema não pressupõe a solidariedade, já que existe uma relação estrita entre contribuições e benefícios. A equipe econômica do governo realça também a vantagem dessa proposta por ser potencialmente geradora de poupança interna, fundamental para um país como o nosso que convive com uma enorme carência de fontes de capital para aplicações com retorno a médio e longo prazos.

Ainda na lógica da viabilidade financeira do sistema previdenciário, apresentava-se também como argumento para a reforma, a necessidade de *“resgatar o caráter contributivo da política previdenciária, transferindo para a área de assistência social os benefícios que lhe eram próprios.”* (E.M. n. 22/MPAS - conjunta - p.2). Nessa perspectiva, dá-se à Previdência uma configuração de seguro social, reafirmando o seu caráter contributivo, e reforçando que a ação estatal deva estar dirigida para as populações mais vulneráveis, mediante programas sociais focalizados, e deva complementar à filantropia privada e das comunidades.

“um sistema de proteção ao trabalhador, como o previdenciário, de prestação continuada, envolve uma enorme

massa de recursos e de obrigações. Para que ele sobreviva ao longo do tempo, é necessário que cada participante contribua com uma parcela de sua renda, ao longo de sua vida ativa. O financiamento do sistema baseia-se, portanto, no caráter contributivo do vínculo dos segurados. (...) Ao mesmo tempo, a contribuição precisa ser estabelecida de acordo com a capacidade de cada indivíduo, e a retribuição deve ser proporcional a essa mesma contribuição. Esse é o princípio da equidade. Quando isso não ocorre, determinadas pessoas ou grupos de pessoas estarão usufruindo vantagens para as quais não contribuíram devidamente.” (Livro Branco da Previdência Social – versão simplificada – Brasília: MPAS, 1997, p.4).

O princípio de equidade é entendido aqui como a capacidade individual de contribuição e a proporcionalidade do recebimento do benefício em função da contribuição, ou seja, só tem direito ao acesso aos benefícios previdenciários aqueles que pagaram por ele, independentemente das condições do mercado de trabalho e da desigualdade social existente no País.

Também foi utilizado como justificativa para a Reforma da Previdência a necessidade de as legislações previdenciárias e trabalhistas dos países que compõem o MERCOSUL se tornarem o mais equivalente possível em termos de custos de produção, para que as empresas pudessem concorrer em condições de igualdade e se tornassem mais competitivas. Para o governo

“quanto mais o MERCOSUL se fortalecer, menor deverá ser a diferenciação entre os países membros no que se refere à legislação trabalhista e previdenciária. A lógica inerente aos blocos comerciais leva inevitavelmente a uma harmonização nessa área. A Argentina e o Uruguai iniciaram, há algum tempo, um processo de revisão de suas regras previdenciárias, em que a tônica é o reordenamento das finanças dos Estados, com a recuperação da capacidade de financiamento, a redução de privilégios e o fortalecimento do caráter contributivo do sistema. Aliás, é isto que, de certo modo, está ocorrendo em todo mundo. O governo está propondo à sociedade que o Brasil também caminhe nessa direção.” (Livro Branco da Previdência Social – versão simplificada – Brasília: MPAS, 1997: 11).

Esse argumento vai ao encontro do discurso dos empresários que pregam que os encargos sociais¹²⁶ no Brasil são elevadíssimos e, por isso prejudicam a comercialização da produção no mercado mundializado. Nesse sentido, reforça os projetos das entidades representativas dos empresários para a Reforma do Sistema Público de Previdência Social, que propunham a redução e até mesmo o não pagamento da contribuição dos empresários para a Previdência Social.

Nos discursos que antecederam o encaminhamento da Emenda Constitucional sobre Reforma da Previdência para o Congresso, as questões que pareciam centrais eram: o limite de intervenção do Estado sobre o sistema previdenciário, ou seja, a definição do *tamanho* da previdência pública, a mudança do sistema de repartição para o de capitalização, e a redefinição integral do plano de benefícios e custeio da Previdência Social.

No entanto, quando o governo enviou o Projeto de Emenda Constitucional sobre a Reforma da Previdência ao Congresso ele optou por um caminho estratégico que não trazia, com clareza, aquilo que vinha sendo propagado pelos discursos. Ou seja, o governo optou por um projeto que priorizava a desconstitucionalização de tetos, pisos e planos benefícios, abrindo a possibilidade de fazer no futuro, com maior facilidade de aprovação, as mudanças maiores defendidas pela sua área econômica. O Ministro da Previdência no primeiro governo FHC, Reinold Stephanes, por várias vezes declarou à imprensa que *não se faria a reforma necessária, mas a reforma possível*. Essa estratégia do governo mostra que a Previdência Social é uma arena de conflito e sua construção histórica demonstra que essa política surgiu e se desenvolveu em resposta a luta dos

¹²⁶ Para uma discussão sobre os chamados encargos sociais no Brasil ver POCHMANN, 1999: 159-178. Nesse artigo, o autor faz uma revisão bibliográfica dos estudos já realizados sobre o tema e propõe uma nova metodologia para o cálculo dos encargos sociais.

trabalhadores e foi utilizada pelo Estado para a busca de consentimento e de legitimidade. Dessa forma, tornava-se necessário organizar estratégias, agir pedagogicamente, para se comandar a retração dessa política que compunha o projeto do governo.

4.2.2. O Projeto de Emenda Constitucional do governo

Em março de 1995, o Poder Executivo encaminhou ao Congresso Nacional a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) que “*modifica o sistema de Previdência Social, estabelece normas de transição e dá outras providências.*” (Mensagem n. 306 de 17/3/1995). Essa proposta de Emenda Constitucional foi identificada no Congresso como PEC n. 33/95, e, como dito anteriormente, baseava-se principalmente na estratégia de desconstitucionalização, ou seja, de remover da Constituição Federal questões importantes sobre o sistema previdenciário remetendo-as para serem discutidas e aprovadas por meio de legislação complementar e ordinária. Trata-se de uma estratégia porque a aprovação da legislação complementar e ordinária necessita de maioria simples (50% + 1 dos parlamentares presentes na sessão) e não os três quintos dos congressistas e dois turnos, nas duas Casas, necessários à aprovação de uma Emenda Constitucional¹²⁷, possibilitando ao governo um maior grau de manobra no Congresso Nacional.

A seguir, apresentar-se-ão os principais aspectos da proposta do governo em comparação¹²⁸ com a Constituição de 1988.

¹²⁷ As exigências requeridas para a aprovação de Emendas Constitucionais são as maiores entre todas as decisões legislativas. Ver detalhamento da tramitação de uma Proposta de Emenda Constitucional na nota de rodapé nº 129.

¹²⁸ O quadro comparativo utilizado nesta seção foi elaborado no Senado Federal por ocasião da apreciação da PEC/33 nesta Casa. A íntegra desse quadro comparativo, que apresenta o texto da

- Quanto aos benefícios concedidos no âmbito da Previdência, mas considerados de cunho assistencial: a PEC/33 deu a esses benefícios dois encaminhamentos. O primeiro, que os direciona para as camadas mais vulneráveis retirando a sua cobertura universal (art. 7º, XII). E o segundo, que simplesmente os suprime do texto Constitucional (art. 201, II). Ambos os formatos vão ao encontro das proposições neoliberais que admitem a ação do Estado no campo social, somente quando dirigida a situações e grupos específicos, ou seja, como mecanismo para atender os indivíduos em situação de pobreza, desde que não desestime o trabalho:

CONSTITUIÇÃO FEDERAL	PROPOSTA DO GOVERNO (PEC 33/95)
Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:	“Art. 7º.....
XII – salário-família para os seus dependentes;	XII – salário-família pago em razão do dependente do trabalhador de baixa renda;

A concepção do trabalhador de baixa renda ficou para ser definida em lei complementar.

CONSTITUIÇÃO FEDERAL	PROPOSTA DO GOVERNO (PEC 33/95)
Art. 201 II – ajuda à manutenção dos dependentes dos segurados de baixa renda;	(suprimido)

- Quanto à competência para legislar sobre Previdência Social: no art. 24 a mudança proposta pela PEC/33 visa centralizar no Executivo a possibilidade de legislar sobre essa matéria:

CONSTITUIÇÃO FEDERAL	PROPOSTA DO GOVERNO (PEC 33/95)
Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:	“Art. 24.
XII – previdência social, proteção e defesa da saúde;	XII – proteção e defesa da saúde;

Ao eliminar a possibilidade de os Estados e os Municípios legislarem sobre Previdência, reforça o caráter centralizador e decisório que historicamente acompanhou essa política.

- Quanto ao financiamento: as mudanças propostas no art. 195, apresentadas a seguir, referem-se à necessidade alardeada pelo governo de ampliar o financiamento da Seguridade Social. No entanto, está implícita nesta proposição uma visão desintegradora da Seguridade Social na medida em que prevê que os recursos para a área de Saúde e Assistência devam ser definidos posteriormente por legislação complementar. Nesse sentido, suprime da Constituição o item que prevê que a proposta de orçamento da Seguridade Social deva ser elaborada de forma integrada pelos órgãos responsáveis pela Saúde, Previdência Social e Assistência Social, tendo em vista as metas e prioridades estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, tendo cada área assegurada a gestão de seus recursos.

CONSTITUIÇÃO FEDERAL	PROPOSTA DO GOVERNO (PEC 33/95)
Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:	“Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e, dentre outras, das seguintes contribuições sociais:
I – dos empregadores, incidente sobre a folha de salários, o faturamento e o lucro;	I – do empregador, incidentes sobre: a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe presta serviço, mesmo sem vínculo empregatício; b) a receita ou o faturamento; c) o lucro;
II – dos trabalhadores;	II - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social;
III – sobre a receita de concursos de prognósticos.	(mantido texto CF)
§ 1º As receitas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios destinadas à seguridade social constarão dos respectivos orçamentos, não integrando o orçamento da União.	(suprimido)
§ 2º A proposta de orçamento da seguridade social será elaborada de forma integrada pelos órgãos responsáveis pela saúde, previdência social e assistência social, tendo em vista as metas e prioridades estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias, assegurada a cada área a gestão de seus recursos.	(suprimido)
(inexistente)	§ 1º As contribuições sociais previstas no inciso I deste artigo poderão ter alíquotas ou bases de cálculo diferenciadas em razão da natureza da atividade econômica.
§ 3º A pessoa jurídica em débito com o sistema da seguridade social, como estabelecido em lei, não poderá contratar com o poder público nem dele receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios.	§ 2º (igual ao atual § 3º).

CONSTITUIÇÃO FEDERAL	PROPOSTA DO GOVERNO (PEC 33/95)
§ 4º A lei poderá instituir outras fontes destinadas a garantir a manutenção ou expansão da seguridade social, obedecido o disposto no art. 154, I.	§ 3º Lei complementar poderá instituir outras fontes destinadas a garantir a manutenção ou expansão da seguridade social.
§ 5º Nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total.	§ 4º (igual ao atual § 5º).
§ 6º As contribuições sociais de que trata este artigo só poderão ser exigidas após decorridos noventa dias da data da publicação da lei que as houver instituído ou modificado, não se lhes aplicando o disposto no art. 150, III, <i>b</i> .	§ 5º As contribuições sociais destinadas à seguridade social serão exigidas após decorridos noventa dias da data da publicação da lei que as houver instituído ou modificado, não se lhes aplicando o disposto no art. 150, III, <i>b</i> .
(inexistente)	§ 6º A lei federal definirá os critérios de transferência de recursos para o sistema único de saúde e ações de assistência social da União para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e dos Estados para os Municípios, observada a respectiva contrapartida de recursos.”
§ 7º São isentas de contribuição para a seguridade social as entidades beneficentes de assistência social que atendam às exigências estabelecidas em lei.	(suprimido)
§ 8º O produtor, o parceiro, o meeiro e o arrendatário rurais, o garimpeiro e o pescador artesanal, bem como os respectivos cônjuges, que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, sem empregados permanentes, contribuirão para a seguridade social mediante a aplicação de uma alíquota sobre o resultado da comercialização da produção e farão jus aos benefícios nos termos da lei.	(suprimido)

Outro aspecto relevante dessas modificações encontra-se na supressão do § 8º, que assegura condições especiais para a contribuição de trabalhadores rurais, garimpeiros e pescadores. Considerando a ênfase contributiva dada a essa política no processo de reforma, categorias que contribuem de forma assistemática, pelas próprias

características do trabalho que exercem, foram retiradas do texto constitucional. A supressão desse artigo mostra o corte de benefícios a grupos específicos, cujos custos são arcados pelo sistema como um todo. Caminha-se, nesse sentido, para a superação do princípio da solidariedade existente no sistema, reforçando-se a idéia da responsabilidade individual do cidadão sobre a sua proteção social, e delimitando o acesso a direitos sociais relativos à Previdência e à capacidade contributiva de cada um.

- Quanto ao plano de benefícios da Previdência Social: as mudanças propostas no art. 201 deixam claro que a Reforma da Previdência proposta pelo governo visa ao ajuste fiscal, aumentando as exigências de contribuição do trabalhador e diminuindo o elenco de benefícios disponíveis. O foco dessa reforma está colocado na viabilidade financeira e atuarial do sistema e, dessa forma, acaba por deixar de lado a importância dessa política como instrumento de garantia de renda mínima, de inclusão social e de distribuição de renda. A ênfase dada ao equilíbrio financeiro coloca em risco o pagamento dos benefícios, que deverão estar condicionados à situação financeira do Instituto Nacional do Seguro Social. E a introdução do equilíbrio atuarial pode resultar em aumento da carência e da quantidade de salários de contribuição, que deverão ser considerados para o cálculo do benefício. O propósito da desconstitucionalização atinge em cheio o atual perfil do sistema previdenciário ao deixar para definição em legislação complementar a espinha dorsal da Previdência, ou seja: as categorias de segurados, as carências, os prazos, os valores de benefícios e as espécies de prestação.

CONSTITUIÇÃO FEDERAL	PROPOSTA DO GOVERNO (PEC 33/95)
Art. 201. Os planos de previdência social, mediante contribuição, atenderão, nos termos da lei, a:	“Art. 201. A previdência social será organizada, sob a forma de regime geral, de caráter contributivo, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial. § 1º Lei complementar especificará os segurados e definirá as prestações, prazos de carência e valor máximo para os benefícios do regime geral de previdência social, que atenderá a:
I – cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte, incluídos os resultantes de acidentes do trabalho, velhice e reclusão;	I – cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada;
III – proteção à maternidade, especialmente à gestante;	II – proteção à maternidade, especialmente à gestante;
IV – proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário;	III – proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário.
V – pensão por morte de segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes, obedecido o disposto no § 5º e no art. 202. § 1º Qualquer pessoa poderá participar dos benefícios da previdência social, mediante contribuição na forma dos planos previdenciários.	(suprimido) (suprimido)
(inexistente)	§ 2º A lei de que trata este artigo permitirá a aposentadoria, com idade inferior ao limite mínimo estabelecido, ao segurado que, comprovadamente, houver satisfeito o número de contribuições nela fixado para este fim.
§ 2º É assegurado o reajustamento dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios definidos em lei.	§ 4º É assegurado o reajustamento dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios definidos em lei.
§ 3º Todos os salários de contribuição considerados no cálculo de benefício serão corrigidos monetariamente.	(suprimido)
§ 4º Os ganhos habituais do empregado, a qualquer título, serão incorporados ao salário para efeito de contribuição previdenciária e conseqüente repercussão em benefícios, nos casos e na forma da lei.	(suprimido)

CONSTITUIÇÃO FEDERAL	PROPOSTA DO GOVERNO (PEC 33/95)
§ 5º Nenhum benefício que substitua o salário de contribuição ou o rendimento do trabalho do segurado terá valor mensal inferior ao salário mínimo.	§ 5º Nenhum benefício que substitua o salário de contribuição ou o rendimento do trabalho do segurado terá valor mensal inferior ao do salário mínimo.
§ 6º A gratificação natalina dos aposentados e dos pensionistas terá por base o valor dos proventos do mês de dezembro de cada ano.	(suprimido)
(inexistente)	§ 6º É vedada a percepção de mais de uma aposentadoria à conta do regime geral de previdência social, bem como a acumulação de aposentadoria do regime geral com proventos de aposentadoria ou remuneração de cargo, emprego ou função pública, nos termos do § 7º do art. 37.”
§ 8º É vedada subvenção ou auxílio do poder público às entidades de previdência privada com fins lucrativos.	Art. 202, § 1º A participação, a qualquer título, da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de suas autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista no custeio dos respectivos planos de previdência complementar não poderá exceder a participação dos segurados. Art. 202, § 2º É vedada subvenção ou auxílio do Poder Público às entidades de previdência privada com fins lucrativos.

A estratégia de definição em lei complementar de elementos chaves do regime geral de Previdência Social, acaba por postergar no processo de reforma definições fundamentais como a amplitude do plano de benefícios e o teto que a Previdência pública deve atingir. No entanto, a supressão de vários itens do art. 201, que reduzem as espécies de prestações que hoje são oferecidas e restringe o acesso às prestações que permanecerão, dão uma dimensão do que está por vir.

No que se refere à diminuição das prestações do regime geral de Previdência Social, o inciso I exclui o acidente do trabalho e o auxílio-reclusão. O seguro acidente do trabalho estava sendo reivindicado pelo setor privado e a sua retirada como prestação da Previdência pública parece que vem atender a essa reivindicação. O § 2º institui o limite

mínimo de idade e contribuições previdenciárias, a serem definidos em lei complementar, para o acesso à aposentadoria. A retirada do texto constitucional da pensão por morte de segurado visa diminuir o espectro que esse benefício tem hoje, colocando pré-requisitos¹²⁹ para a sua concessão e dificultando o acesso a tal benefício. Os outros itens suprimidos ou criados objetivam cortar gastos e dar sustentação ao discurso de viabilização financeira da Previdência Social. Nesse sentido, está a supressão dos artigos que corrigem monetariamente os benefícios, que incorporam os ganhos salariais para efeito de contribuição e recebimento de benefício, que utilizam o valor do benefício de dezembro como referência para pagamento do 13º salário.

- Quanto à Previdência complementar: o projeto do governo transforma o § 7º do art. 201 no art. 202, retirando do texto constitucional a definição de que a complementação se dará no âmbito da Previdência pública, e remetendo para legislação complementar a sua organização. A definição do teto da Previdência pública é que dará a dimensão da abertura dessa política pública à iniciativa privada. No cap. 3 desta tese, foram apresentados os projetos de entidades representativas tanto dos empresários quanto de trabalhadores, como do sistema financeiro internacional, que propunham tetos que variavam de 3 a 5 salários mínimos.

CONSTITUIÇÃO FEDERAL	PROPOSTA DO GOVERNO (PEC 33/95)
Art. 201 § 7º A previdência social manterá seguro coletivo, de caráter complementar e facultativo, custeado por contribuições adicionais.	Art. 202 Para a complementação das prestações do regime geral de previdência social, será facultada a adesão do segurado a regime de previdência complementar, organizado conforme critérios fixados em lei complementar.

¹²⁹ Ver no Livro Branco da Previdência Social – versão simplificada, o item 4.5 “A pensão por morte e suas distorções”, p. 69-71, os argumentos do MPAS para restringir este benefício. A versão desse Livro Branco encontra-se disponível na internet: <http://www.mpas.gov.br>

- Quanto às aposentadorias: as aposentadorias para o setor privado, ou seja, do regime geral de Previdência Social, listadas no art. 202, são suprimidas ficando a definição de novas regras por conta de lei complementar. Lembrando que no § 1º do art. 201 as aposentadorias já haviam sido alvo de mudanças, tendo sido incluído limite de idade e contribuições previdenciárias para o acesso a esse benefício. Já o art. 202 prevê a unificação das regras de aposentadoria para homens e mulheres e trabalhadores urbanos e rurais, colocando fim ao direito conquistado pelos trabalhadores rurais de se aposentarem cinco anos mais cedo que os trabalhadores urbanos, o mesmo ocorrendo com as mulheres que perdem o direito de se aposentarem cinco anos mais cedo que os homens. O art. 10 prevê o fim da aposentadoria por tempo de serviço, da aposentadoria proporcional e da aposentadoria especial para o professor.

CONSTITUIÇÃO FEDERAL	PROPOSTA DO GOVERNO (PEC 33/95)
Art. 202. É assegurada aposentadoria, nos termos da lei, calculando-se o benefício sobre a média dos trinta e seis últimos salários de contribuição, corrigidos monetariamente mês a mês, e comprovada a regularidade dos reajustes dos salários de contribuição de modo a preservar seus valores reais e obedecidas as seguintes condições:	(suprimido)
I - aos sessenta e cinco anos de idade, para o homem, e aos sessenta, para a mulher, reduzido em cinco anos o limite de idade para os trabalhadores rurais de ambos os sexos e para os que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, neste incluídos o produtor rural, o garimpeiro e o pescador artesanal;	(suprimido)

CONSTITUIÇÃO FEDERAL	PROPOSTA DO GOVERNO (PEC 33/95)
II - após trinta e cinco anos de trabalho, ao homem, e, após trinta, à mulher, ou em tempo inferior, se sujeitos a trabalho sob condições especiais, que prejudiquem a saúde ou a integridade física, definidas em lei;	<i>Art. 201, § 3º</i> É vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria e pensão aos beneficiários do regime geral de previdência social, ressalvados os casos de trabalho exercido sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física, nos termos da lei complementar de que trata o § 1º deste artigo.
III - após trinta anos, ao professor, e após vinte e cinco, à professora, por efetivo exercício de função de magistério.	(suprimido)
§ 1.º É facultada aposentadoria proporcional, após trinta anos de trabalho, ao homem, e após vinte e cinco, à mulher.	(suprimido)
§ 2.º Para efeito de aposentadoria, é assegurada a contagem recíproca do tempo de contribuição na administração pública e na atividade privada, rural e urbana, hipótese em que os diversos sistemas de previdência social se compensarão financeiramente, segundo critérios estabelecidos em lei.	(suprimido)

	Art. 10. Ficam extintas a aposentadoria proporcional por tempo de serviço, bem como a aposentadoria especial de professor.
--	--

Aqui, não foram respeitadas as expectativas de direito daqueles segurados que já haviam cumprido um determinado tempo de serviço nas regras atuais.

4.2.3. A tramitação da PEC 33/95 no Congresso Nacional e o impacto da proposta do governo na sociedade

A PEC 33/95 tramitou no Congresso Nacional durante todo o primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso. A tramitação de uma Emenda Constitucional¹³⁰ normalmente é lenta por cumprir um ritual de prazos regimentais nas diferentes instâncias de apreciação, e a deliberação final se dá em dois turnos de votação. Além disso, a apreciação no Senado Federal não assume, como ocorre nas matérias ordinárias, uma mera função revisora, tendo um percurso semelhante ao da Câmara. Mas não foram as exigências regimentais de tramitação que prolongaram tanto o processo da Reforma da Previdência no Congresso. Como se disse anteriormente, trata-se de matéria polêmica que retira direitos sociais dos trabalhadores e que, portanto, enseja desconforto para os parlamentares de estarem votando algo considerado antipopular, o que pode causar futuros constrangimentos eleitorais.

¹³⁰ A tramitação de uma PEC na Câmara: “após receber uma PEC, o presidente da Câmara dos Deputados tem cinco dias para despachá-la para a Comissão de Constituição, Justiça e Redação – CCJR. A CCJR tem o prazo de cinco sessões para dar o parecer de admissibilidade e constitucionalidade. A comissão tem poderes para subdividi-la, caso julgue necessário. Se o parecer da CCJR for pela inadmissibilidade, a PEC é arquivada. Se for admitida, o parecer retorna à Mesa e é publicado. O presidente cria uma Comissão Especial – CE (de mérito), integrada por 24 a 30 deputados indicados pelas lideranças obedecida à proporcionalidade partidária. O presidente da Câmara escolhe o presidente e este o relator. A comissão tem um prazo de 40 sessões ordinárias para discutir, emendar e votar a PEC. O prazo para apresentação de emendas é de 10 sessões. O parecer final é, então, votado na comissão por maioria simples. Duas sessões após a votação, que servem para a publicação, a PEC entra na Ordem do Dia. Em plenário, a PEC é discutida em até quatro sessões ordinárias e tem que ser votada em dois turnos, com intervalo de cinco sessões entre um turno e outro. A emenda só será aprovada se, em cada turno, obtiver 3/5 de votos favoráveis (308 deputados). Se a proposta for aprovada nos dois turnos na Câmara, o texto é publicado e encaminhado para o presidente do Senado. A tramitação da PEC no Senado: “o presidente do Senado, assim que recebe a PEC a encaminha para a Comissão de Constituição, Justiça e Redação, que tem um prazo de 30 dias para dar parecer também sobre o mérito da matéria. A proposta é votada na Comissão e, se aprovada, entra na Ordem do Dia. Os senadores têm cinco sessões para discutirem a PEC e emendá-la, desde que cada emenda consiga o apoio de 1/3 dos senadores. Se emendada, a PEC retorna a CCJR e fica mais 30 dias. As emendas são discutidas e votadas. Com a publicação do parecer, a PEC volta ao Plenário. Sem emendas, a PEC é encaminhada para votação, também em dois turnos com intervalo de cinco sessões ordinárias. A proposta só será aprovada se nos dois turnos receber votos de 3/5 dos senadores, ou seja, 49 votos. Se no segundo turno for aprovada alguma emenda que modifique o texto aprovado no primeiro turno, a proposta volta para a Comissão de Constituição e Justiça. O prazo neste caso é de cinco sessões ordinárias para o novo parecer. Se o Senado modificar o texto da Câmara, a proposta começa a percorrer todo o roteiro da tramitação novamente.” (Revista ANFIP, 1995:10-11).

“A reforma da Previdência é diferente, porque envolve pessoas físicas. As demais envolvem pessoas jurídicas. A previdência cuida dos interesses daqueles cidadãos que moram no mais longe rincão do país, aquele que vota no parlamentar e acredita nele.” (Deputado Arnaldo Faria de Sá – PTB, Diário do Congresso Nacional, 27/6/1996).

Outro agravante é que não ocorreu uma discussão prévia do governo com a sociedade acerca da Reforma da Previdência, o que aumenta a responsabilidade do Congresso ao debater e votar as mudanças propostas e faz com que as demandas da sociedade se dirijam a essa Casa. A falta de diálogo do governo com a sociedade ficou registrada na matéria sobre a reforma previdenciária realizada em 22/2/1995 pela revista VEJA, ao ouvir a opinião de intelectuais, como Carlos Nelson Coutinho: *“A discussão com a sociedade civil ainda não tem a intensidade que deveria”* e Luiz Werneck Vianna: *“O governo tem sido muito restritivo e pouco generoso com a sociedade (...) está só tirando, sem dar nada e com isso poderá provocar uma coalizão plural contra as medidas.”* Em vez do diálogo com a sociedade, o governo optou por uma intensa divulgação e defesa do seu projeto na mídia (jornais, revistas, panfletos, televisão e rádio). Essa estratégia acompanhou o envio da PEC 33/95 à Câmara e permaneceu no decorrer do processo de tramitação dessa emenda nas duas Casas do Congresso.

A Previdência é uma arena de conflito que envolve os interesses do Estado, dos empresários e dos trabalhadores. Apoiando o projeto do Executivo, mas cobrando uma reforma mais radical e acelerada do sistema previdenciário, encontram-se os empresários que julgam a reforma como *“essencial ao conjunto de mudanças necessárias à criação da base institucional que vai permitir que o Brasil entre em uma nova etapa de desenvolvimento sustentado.”* (Carlos Eduardo Ferreira – Presidente da FIESP). Segundo os empresários paulistas, as mudanças propostas pelo governo estão

se restringindo à tentativa de equacionar o caixa do sistema previdenciário a curto prazo, sem alterar o regime e os objetivos desse regime. Eles defendem que, para alcançar resultados duradouros, a reforma teria que investir em quatro pontos principais:

“1º) separar o orçamento da Previdência dos da Assistência Social e da Saúde, destinando a essas duas áreas recursos do orçamento geral da União, dos Estados e Municípios; 2º) restringir o sistema previdenciário aos planos de aposentadoria e pensões, sendo função do sistema público garantir um mínimo de renda para a velhice pobre, com recursos do orçamento geral, a título de assistência social; 3º) instituir o regime de capitalização, de contribuição compulsória, para formar um mínimo de poupança, tornando o sistema um efetivo instrumento de crescimento econômico; 4º) estabelecer contas individuais, como forma de evitar fraudes e permitir o controle do Estado pelos cidadãos” (Carlos Eduardo Ferreira – Presidente da FIESP – Folha de S. Paulo, s/d).

Esses pontos levantados pelo presidente da FIESP se encontram no projeto de reforma que essa instituição apresentou em 1993, época da Revisão Constitucional, conforme descrito no cap. III desta tese, ou seja, o empresariado defende uma previdência básica, voltada para a população de baixa renda, custeada pelo Estado, e uma previdência complementar privada, sob o regime de capitalização. Trata-se de lidar com a Previdência como um seguro individual, rentável e que deve ser ampliado para atuação do setor privado.

Entre os grupos organizados da sociedade, dispostos a resistir à imposição de perdas, trazidas com a Reforma do Sistema Previdenciário, estavam as centrais sindicais, destacando-se a atuação da CUT, diversos sindicatos de trabalhadores, associações de servidores públicos, e, associações de aposentados. Essas instituições organizaram seminários sobre o tema, manifestações, protestos e greves para firmar posição contrária ao projeto do governo, no decorrer do processo de tramitação da Reforma da Previdência no Congresso Nacional.

Quanto à atuação das Centrais Sindicais se destacaram a da Força Sindical e a da CUT. Conforme mencionado no Cap. 3 desta tese, a Força Sindical já havia apresentado, por ocasião da Revisão Constitucional em 1992, um projeto de reforma que se aproxima da proposta do atual governo, havendo discordância em alguns aspectos, principalmente com relação aos que se referem às mudanças na aposentadoria do setor privado, à manutenção de regimes previdenciários diferentes para o setor privado e o público, e à concepção de direito adquirido utilizado pelo governo na reforma. No entanto, a Força Sindical apoiou o projeto de reforma do governo FHC e considerava que os pontos discordantes poderiam ser negociados com o Congresso ou com o próprio governo. Para Luiz Antônio de Medeiros, presidente da Força Sindical, *“só a reforma constitucional iria permitir ao Brasil conseguir o desenvolvimento econômico com justiça social.”* (Folha de S. Paulo, 18/4/1995). Os dirigentes da Força Sindical chegaram a se unir com os empresários ligados à Federação do Comércio do Estado de São Paulo, para organizar uma manifestação em Brasília pedindo a aceleração das reformas. Para Abram Szajman, presidente da Federação do Comércio do Estado de São Paulo, *“quem defende as reformas é uma minoria silenciosa e o setor empresarial não pode continuar nessa passividade.”* (Folha de S. Paulo, 18/4/1995). Já, na opinião de Luiz Antônio de Medeiros, a manifestação serviria para mostrar à sociedade *“que nem todo o movimento sindical defende o conservadorismo.”* (Folha de S. Paulo, 18/04/1995). Aqui o presidente da Força Sindical faz alusão à CUT, que se colocava contrária às reformas propostas pelo governo, adotando, para isso, o mesmo discurso do Executivo, que propalava que quem estava contra a reforma eram os reacionários e os conservadores.

A CUT manifestou-se contrária à proposta de Reforma da Previdência, enviada ao Congresso pelo governo, entendendo que o projeto do governo buscava *“a privatização*

do setor para fomentar o aumento da poupança interna, via concentração no sistema financeiro.” (CUT – *Uma nova Previdência Social no Brasil*, 1995). No entanto, essa central defendia que a Previdência deveria ser aprimorada, buscando-se uma melhor política de combate à sonegação e às fraudes, a recomposição do poder aquisitivo dos benefícios a melhoria da qualidade dos serviços e a ampliação do seu leque de benefícios. Nesse sentido, a CUT lançou, em 1995, uma proposta para ser discutida com a sociedade, intitulada “*Uma Nova Previdência Social no Brasil*”¹³¹, buscando, com isso, demonstrar à população que existiam alternativas às propostas apresentadas pelo governo. A CUT acompanhou a tramitação do projeto na Câmara, organizando debates, manifestações e protestos e também se assentando à mesa de negociação com o governo. Este aspecto será tratado mais à frente.

Voltando à tramitação da PEC 33/95 no Congresso, verifica-se que a primeira dificuldade encontrada pelo governo ocorreu na Comissão de Constituição, Justiça e Redação da Câmara - CCJR que desmembrou a proposta original do Executivo em quatro emendas independentes. A primeira emenda trata, especificamente, das mudanças propostas pelo governo no sistema geral de Previdência Social e, as demais emendas¹³² se referem a medidas que, segundo a comissão, extrapolavam o âmbito da

¹³¹ As premissas para o modelo de Previdência Social, proposto pela CUT, são: adoção de uma política econômica que objetiva a redistribuição da renda nacional e o desenvolvimento econômico; adoção de uma clara política de incentivo à formalização da economia; combate à sonegação e à fraude; adoção de um modelo de gestão democrático e voltado aos interesses dos segurados; implementação de uma auditoria pública nas contas da Seguridade Social, impedindo novos desvios de recursos pelo Tesouro Nacional; adoção de uma política de aumento da relação entre ativos e inativos; manutenção do tratamento diferenciado nas exigências de tempo de serviço ou idade entre homens e mulheres; ampliação do teto de concessão de benefícios para 20 salários mínimos, e fim do teto de contribuições; manutenção das aposentadorias por tempo de serviço; manutenção das aposentadorias por legislação especial; aplicação plena dos direitos de greve e sindicalização aos servidores públicos (*Uma nova Previdência Social no Brasil – proposta da CUT para discussão com a sociedade*, 1995).

¹³² A segunda emenda incorporou o artigo que dá competência exclusiva ao Presidente da República para fazer leis de custeio da Seguridade Social. A terceira emenda se refere à quebra do sigilo bancário, fiscal e patrimonial de contribuintes em débito com a Previdência Social, pelos órgãos de fiscalização tributária

Reforma da Previdência. Dessas quatro emendas, apenas duas foram aprovadas pela CCJR: a que prevê um sistema geral de Previdência e a que fixa em lei as regras da prestação dos serviços públicos de saúde. O desmembramento das propostas foi a alternativa encontrada para dar admissibilidade à Reforma da Previdência evitando, dessa forma, a rejeição da emenda como um todo e a imposição de uma derrota ao governo.

Alguns fatores concorreram para dificultar a tramitação da Reforma da Previdência na Câmara. O primeiro deles foi anterior ao encaminhamento do projeto de Reforma da Previdência, quando o Presidente FHC vetou o salário mínimo de R\$ 100,00 (cem reais), proposto pelo projeto do deputado Paulo Paim (PT/RS), alegando que esse reajuste no salário mínimo causaria desequilíbrios insuperáveis nas contas da Previdência Social. As controvérsias a respeito de haver ou não déficit na Previdência levou o Tribunal de Contas da União – TCU a averiguar as contas da Previdência e chegar à conclusão de que essa instituição tinha tido em 1994 um superávit de caixa de R\$ 1,8 bilhão¹³³ e que o último déficit comprovado da Previdência havia ocorrido em 1991 (Folha de S. Paulo, 19/4/1995, coluna Jânio de Freitas). A investigação do TCU veio a público em abril de 1995, quando estava para se votar a admissibilidade da PEC/33 na CCJR, o que causou um grande mal-estar nos congressistas. Estes, para justificarem o seu apoio à Reforma, utilizavam-se do mesmo argumento do Executivo sobre o déficit no sistema previdenciário. Outro assunto que causou constrangimento no Congresso foi a edição da MP 935/95 como parte de um pacote para evitar déficits nas

e previdenciária. E a quarta propunha alterações relativas à universalização e gratuidade dos serviços de saúde como dever do Estado.

¹³³ Segundo o TCU o superávit poderia chegar a 2,4 bilhões se o governo não tivesse desviado os recursos para outros setores sob sua responsabilidade. (Folha de S. Paulo, 19/4/1995, coluna Jânio de Freitas).

contas públicas. A MP foi violentamente contestada, inclusive pelos aliados do governo, porque autorizava o Tesouro Nacional a utilizar recursos da Previdência para cobrir os Encargos Previdenciários da União - EPU, colocando, mais uma vez, em descrédito o argumento do governo sobre o déficit no caixa da Previdência Social.

Depois de aprovada a admissibilidade da proposta de reforma previdenciária na CCJR em 27/4/1995, o passo seguinte foi a tramitação na Comissão Especial da Câmara - CE, que teve a missão de avaliar o mérito da PEC 33/95. O cargo de presidente da comissão foi entregue ao deputado Jair Soares¹³⁴ (PFL/RS) e o cargo de relator ao deputado Euler Ribeiro¹³⁵ (PMDB/AM). O desenrolar dos trabalhos na CE também não foram tranquilos; a PEC 33/95 recebeu 83 emendas e a comissão ouviu 34 pessoas em audiências públicas, entre especialistas e representantes de entidades empresariais, de trabalhadores ativos e aposentados da iniciativa privada e da rede pública, movimentos sociais, ministros, e outros (MELO, 1997: 336). A elaboração do relatório, ao longo do processo, apontava para a possibilidade de mudanças no projeto do governo, pois o relator buscava incorporar algumas das demandas que vinham da sociedade. O Executivo, temendo que ocorressem mudanças substanciais em pontos considerados por eles como essenciais à reforma¹³⁶, tratou de convocar, por várias vezes, os líderes do governo e os dos partidos aliados na Câmara, buscando avaliar o Relatório do deputado

¹³⁴ Jair Soares havia sido Ministro da Previdência no governo Figueiredo.

¹³⁵ Euler Ribeiro foi o parlamentar que apresentou as propostas revisionais da Associação Nacional dos Fiscais Previdenciários - ANFIP, por ocasião da revisão Constitucional ocorrida em 1993.

¹³⁶ Os principais pontos de discordância do governo com o Relatório do deputado Euler Ribeiro, no que se refere aos trabalhadores da iniciativa privada: a inclusão de um teto para pagamento de benefício até 10 s.m. (o governo pretendia que essa matéria fosse tratada em legislação complementar); a transição de dois anos, a partir da promulgação da emenda constitucional para que as novas regras da Previdência passassem a vigorar (o governo pretendia que as novas regras vigorassem logo que promulgada a Emenda); o tempo de contribuição necessário para o trabalhador se aposentar (o governo propôs um prazo mínimo de 40 anos e o relatório mantinha os atuais 35 anos para os homens e 30 para as mulheres); a centralização na Previdência da arrecadação e fiscalização dos recursos da Seguridade Social, excluindo o Tesouro Nacional (Folha de S. Paulo, 6/12/1995). Os demais pontos referiam-se aos servidores públicos.

Euler Ribeiro e fechar um acordo para redação final e votação desse relatório na CE. Dessa forma, o relator acabou por alterar várias vezes seu substitutivo, buscando suprimir ou acrescentar pontos negociados com o governo.

Mas a discussão do substitutivo Euler Ribeiro foi tumultuada também pela atuação dos parlamentares de oposição dispostos a obstruir ao máximo os trabalhos, e pelas Centrais Sindicais – Força Sindical e CUT¹³⁷, que ocuparam por três vezes a sala onde se reunia a Comissão Especial da Câmara, para discussão do Relatório Euler, impedindo a continuidade das reuniões. CUT e Força Sindical tinham projetos de reforma diferentes para o sistema de Previdência, conforme descrito anteriormente. No entanto, nesse momento, a Força Sindical se uniu à CUT por considerar que não estava encontrando espaço para modificar o Relatório Euler nos pontos, indicados anteriormente, dos quais essa central discordava.

Nesse momento, as oposições e as Centrais Sindicais buscavam o adiamento ao máximo da votação do Relatório Euler, tentando reabrir as discussões sobre a matéria e assim ganhar tempo para tentar a inclusão das suas propostas nesse relatório (Folha de S. Paulo, 12/12/1995). Depois das manifestações dos sindicalistas, parlamentares do PMDB e do próprio PFL, importantes partidos da base governista, uniram-se à oposição para buscar o adiamento da discussão da Reforma da Previdência na Comissão Especial.

“É preciso fazer uma repactuação do que foi acordado e atender mais as reivindicações dos setores sociais. Os exemplos estrangeiros mostram que não se pode votar uma reforma da Previdência com muita rapidez. Rema-se contra a maré até um certo ponto, depois fica difícil.” (Michel Temer - PMDB/SP; Folha de S. Paulo, 15/12/1995).

¹³⁷ Essas duas centrais tinham posições diferentes quanto ao encaminhamento da Reforma da Previdência, no entanto, havia dois pontos que permaneciam no relatório que as unia, ou seja, o fim da aposentadoria por tempo de serviço e a forma como estavam sendo tratados os direitos adquiridos pelos trabalhadores.

“Eu sempre disse que não se pode fazer a reforma da Previdência com essa pressa. Quero a reforma na medida em que houver consenso para que ela seja implantada.” (Jair Soares – PFL/RS - Presidente da Comissão Especial que analisa a Reforma da Previdência Social – Folha de S. Paulo, 14/12/1995).

Ao governo não interessava o adiamento porque ocorreriam eleições municipais no segundo semestre de 1996 e, quanto mais se aproximasse do pleito eleitoral, mais difícil ficaria de convencer os deputados a votar pontos considerados impopulares e que pudessem trazer prejuízos eleitorais na sucessão municipal. Mas ante a resistência de deputados da sua própria base parlamentar e com as Centrais Sindicais preparando uma greve geral contra a Reforma da Previdência, o Presidente FHC tomou a iniciativa de convidá-las a buscar um acordo. Para o governo, em primeiro lugar, não era interessante a união da Força Sindical, que havia apoiado seu projeto desde o início, com a CUT para combatê-lo. Em segundo lugar, buscar a negociação com as Centrais Sindicais para fechar um acordo sobre a Reforma da Previdência facilitaria o processo de votação na Câmara pois, segundo o governo, o seu projeto teria o aval dos trabalhadores.

As duas principais Centrais Sindicais – CUT e Força Sindical - participaram das negociações com o governo. A posição da Força Sindical foi a de aceitar, logo nas primeiras reuniões, as propostas do governo para contornar a questão do fim da aposentadoria por tempo de serviço, substituindo-a pela aposentadoria por tempo de contribuição. Na realidade, a imprensa registrou que não foi difícil para o governo estabelecer uma negociação com essa central que se mostrava disposta a fechar um acordo.

A participação da CUT na rodada de negociações com o governo foi mais tumultuada. Primeiro, porque a decisão do presidente da CUT, Vicente Paulo da Silva, o Vicentinho, de se assentar à mesa de negociações foi muito criticada pelos integrantes das

tendências mais à esquerda dentro da CUT, e pelos partidos de oposição, principalmente o PT. Esses partidos consideravam que a aproximação do governo com os sindicalistas buscava, ao mesmo tempo, uma forma de apoio dos trabalhadores ao seu projeto e, com isso, o isolamento da oposição. No entanto, Vicentinho participou das negociações com o governo para um acordo¹³⁸ sobre a Reforma da Previdência até às vésperas da votação em Plenário, em março de 1996, quando a CUT anunciou o seu rompimento com o acordo fechado com o governo. Para Vicentinho, o relatório apresentado pelo deputado Euler Ribeiro, ao contrário do que havia sido garantido pelo governo, não abordava questões importantes levadas pela CUT à mesa de negociação: *“Insistimos à exaustão no processo de negociação, até o último dia possível, mas o relatório final não atende ao acordo que discutimos com o governo.”* (Vicente Paulo da Silva, Folha de S. Paulo, 6/3/1996). Segundo Vicentinho, entre os pontos não tratados pelo relatório estavam a recuperação do poder aquisitivo das atuais aposentadorias, o fim da previdência especial para juízes e parlamentares, e uma definição mais contundente do que seria o tempo de contribuição ao INSS para efeito de aposentadoria.

A negociação do governo com as Centrais Sindicais ocorreu paralelamente às discussões na Comissão Especial e, à medida que o governo fechava um acordo com as centrais, ele buscava a inclusão do acordo no Relatório Euler Ribeiro, buscando o entendimento mediante os líderes governistas no Congresso. Essa negociação paralela acabou tumultuando mais as discussões na CE, o que impediu a votação de tal relatório.

¹³⁸ Os principais pontos do acordo entre o governo e as Centrais Sindicais foram: a aposentadoria por tempo de serviço foi substituída pela aposentadoria por tempo de contribuição (os homens podem se aposentar após 35 anos de contribuição e as mulheres depois de 30 anos); manteve-se a aposentadoria proporcional, impondo um limite de idade de 60 anos para os homens e 55 para as mulheres, aliando à idade um tempo mínimo de contribuição de 20 anos para os dois casos; manutenção das regras atuais para a aposentadoria por idade dos trabalhadores urbanos e rurais; mantida a aposentadoria especial para os professores do ensino fundamental e médio, ficando excluídos os professores universitários; os demais aspectos se referem aos trabalhadores do setor público (Jornal do Brasil, 5/2/1996).

Nesse ínterim, ocorreu a renúncia do presidente da comissão, deputado Jair Soares, após desentendimentos com o líder do seu partido, deputado Inocêncio de Oliveira (PFL/PE). O presidente da Câmara, deputado Luís Eduardo Magalhães (PFL/BA) aproveitou-se do ocorrido, e sob a alegação de que a Comissão Especial havia extrapolado o prazo regimental previsto, dissolveu essa Comissão e colocou em Plenário a discussão do Relatório Euler, como se esse tivesse sido aprovado sem emendas na CE. O texto, então, só poderia ser alterado por meio dos destaques – DVS¹³⁹ (Destaques para Votação em Separado), sendo esperados até 300 destaques para discussão dos pontos mais polêmicos. O relatório final¹⁴⁰ foi votado em 6/3/1996 e não recebeu os 3/5 de votos¹⁴¹

¹³⁹ O chamado DVS retira pontos do projeto de Emenda Constitucional, exigindo nova votação (3/5 do número de deputados existentes na Câmara) para que ele volte a integrar o texto original em votação. A votação do DVS expõe o parlamentar porque registra nominalmente o seu voto em pontos específicos do projeto. O número de destaques a serem votados em Plenário e a redefinição para a sua utilização fizeram parte do projeto de mudança do regimento da Câmara pretendido pelos líderes governistas, tendo-se transformado numa das batalhas travadas no interior do Congresso ao longo da votação da Reforma da Previdência.

¹⁴⁰ O Relatório do deputado Euler, que foi para votação em Plenário, encerra segundo o Ministro da Previdência, Reinold Stephanes, um projeto menos ambicioso que o governo desejava, mas é o resultado daquilo que o governo conseguiu negociar ao longo do processo. O que o governo queria: 1) fim da aposentadoria proporcional; 2) fim da aposentadoria por tempo de serviço; 3) regras iguais para homens e mulheres; 4) fim da isenção da contribuição previdenciária para entidades beneficentes; 5) fim da aposentadoria especial de professores; 6) unificação das regras de aposentadoria para segurados urbanos e rurais; 7) fim das aposentadorias dos parlamentares por regime próprio; 8) elevação gradual do tempo de contribuição usado para cálculo do benefício; 9) proibição da acumulação de aposentadorias, exceto para médicos e professores; 10) limite do repasse das estatais patrocinadoras de fundos de pensão ao valor da contribuição do empregado; 11) desvinculação do reajuste de benefícios dos servidores inativos do concedido a quem permanece na ativa. O que ficou no Relatório Euler: 1) mantém a aposentadoria proporcional por cinco anos para o setor privado e por dois para o setor público; 2) passa a ser por tempo de contribuição; 3) regras diferentes, como já é atualmente; 4) mantidas as isenções; 5) mantém para professores de pré-escola, curso fundamental e médio. Acaba para professor universitário. 6) permanecem regras diferentes; 7) institutos de previdências são transformados em fundos de pensão; 8) permite a elevação por lei complementar; 9) permite acúmulo para parlamentares, pessoas que ocupem cargos vitalícios e o que vier a ser definido em lei complementar; 10) mantém esse limite, mas estabelece que poderá ser elevado para até o dobro por lei complementar; 11) determina que serão revistos na mesma proporção e na mesma data em que se modificar a remuneração de quem está na ativa (Folha de S. Paulo, 10/2/1996).

¹⁴¹ Votaram a favor 294 deputados, 190 votaram contra e 8 se abstiveram (Folha de S. Paulo, 07/03/1996).

favoráveis necessários à sua aprovação. A maior dissidência¹⁴² da base governista ficou com o PMDB, e em seguida, com o PTB.

O governo e os líderes dos partidos que o apoiam não esperavam essa derrota em Plenário e começaram a buscar uma alternativa para não se encerrar aí a Reforma da Previdência. A solução encontrada pela direção da Câmara dos Deputados foi a de nomear outro relator de plenário para a matéria. Essa solução acirrou a discussão sobre a questão procedimental, uma vez que, segundo o entendimento de diversos parlamentares, não havia amparo legal para admitir novo parecer sobre matéria remanescente. No entanto, o deputado Michel Temer – PMDB/SP foi indicado como novo relator da Emenda da Reforma da Previdência, depois de acordo¹⁴³ feito com o Presidente FHC. A base da nova emenda seria o projeto enviado pelo governo, tendo o novo relator se comprometido a incorporar parte das propostas acordadas no decorrer do Relatório Euler, além de organizar o conteúdo do seu relatório somente com propostas¹⁴⁴ que já haviam sido apresentadas à Câmara dos Deputados. O relatório do deputado Michel Temer¹⁴⁵ foi aprovado em primeiro turno em 21/3/1996, quando

¹⁴² As defecções, entre os partidos que compõem a base do governo, variaram de 45,4% no PMDB; 32% no PTB; 14,1% no PFL (Folha de S. Paulo, 07/03/1996).

¹⁴³ Segundo a Folha de S. Paulo, de 9/3/1996, o Presidente FHC recebeu do presidente da Câmara uma lista contendo o nome de sete deputados do PMDB para escolher, entre eles, o novo relator do projeto de Reforma da Previdência Social. O nome do deputado Michel Temer era o mais cotado, por ser ele o líder do PMDB na Câmara e ter vindo desse partido a maior dissidência na votação do projeto Euler Ribeiro.

¹⁴⁴ Desde 1993, na ocasião do processo de Revisão Constitucional, o deputado Eduardo Jorge (PT) havia apresentado um projeto para Reforma do Sistema Público de Previdência Social.

¹⁴⁵ Os principais pontos do Relatório Temer referentes à iniciativa privada: aposentadoria por idade, 65 anos (homem) e 60 anos (mulher); aposentadoria por tempo de contribuição, 35 anos (homem) e 30 anos (mulher); aposentadoria do trabalhador rural antecipada em 5 anos em relação ao trabalhador urbano; teto de benefícios equivalente a 10 salários mínimos; permanência da aposentadoria proporcional; permanência da aposentadoria especial para professores do ensino pré-escolar, fundamental e médio; gestão quadripartite da previdência social, com representantes de trabalhadores da ativa, aposentados, governo e empregadores; cobrança de alíquotas de contribuições previdenciárias diferenciadas de acordo com a natureza de atividade econômica das empresas; instituição de valor limite para os fundos de pensão patrocinados por empresas estatais de no máximo duas vezes a parcela do participante (Emenda Aglutinativa Substitutiva à Proposta de Emenda à Constituição n. 33-C, de 1995 – do Poder Executivo – Mensagem n. 306/95 – março, 1996).

obteve 351 votos favoráveis. Segundo o jornal Folha de S. Paulo, a aprovação do Relatório Temer foi conseguida após 15 dias de negociações entre o Palácio do Planalto e os partidos que o apoiam: PFL, PSDB, PMDB, PPB e PTB, e só foi possível com promessas realizadas de liberação de cargos e de verbas¹⁴⁶ (Folha de S. Paulo, 22/3/1996). Essa prática foi denunciada pela imprensa sempre que se necessitou aprovar pontos mais polêmicos dessa Emenda, no decorrer de todo o processo de tramitação. O Relatório Temer recebeu 187 destaques cuja votação se arrastou até junho/1996, registrando várias perdas em relação à proposta original do governo¹⁴⁷.

¹⁴⁶ O balcão de negócios da Reforma da Previdência: 1) O governo FHC prometeu à bancada do PMDB-PB liberar R\$ 30 milhões para a construção de um canal ligando os açudes Curumas e Mãe D'Água. FHC ameaçou ainda demitir o secretário de Políticas Regionais, Cícero Lucena do PMDB-PB; 2) O governo prometeu liberar R\$ 30 milhões para o governador do Estado de Rondônia, Valdir Raupp - PMDB, para obras de restauração da BR - 364 e eletrificação rural; 3) O governo assumiu uma dívida de R\$ 5 bilhões do Rio Grande do Sul (governo Brito - PMDB). Além disso, a seção gaúcha estava ameaçada de perder um de seus dois ministérios (Justiça e Transportes) para o PPB; 4) O governo indicou um protegido do deputado Hermes Parcianello do PMDB paranaense para superintendente da RFFSA no Paraná; 5) O governo indicou um protegido do deputado Marcos Lima - PMDB-MG para uma das superintendências da RFFSA no Estado; 6) O governo deu o aval do Tesouro Nacional a um empréstimo externo do governador Siqueira Campos (PPB- Tocantins), no valor de US\$ 220 milhões; 7) O governo prometeu cargos federais aos dissidentes do PMDB de Tocantins e também proteger os prefeitos do partido; 8) O governador de Alagoas, Divaldo Suruagy (PMDB), obteve aval do Tesouro Nacional para um empréstimo externo de R\$ 200 milhões; 9) A governadora do Maranhão, Roseana Sarney (PFL), recebeu um pacote de verbas do governo federal de R\$ 131 milhões; 10) O prefeito de São Paulo, Paulo Maluf (PPB), conseguiu que FHC federalizasse dívidas mobiliárias da prefeitura no valor de R\$ 3,3 bilhões. Além disso, o PPB recebeu a promessa de um ministério; 11) O governo ameaçou demitir a esposa do deputado Paulo Heslandes - PTB-MG da diretoria de operações da Telemig; 12) O governo ameaçou demitir dois diretores da Companhia das Docas de Santos ligados ao deputado paulista Vicente Cascione - PTB; 13) O deputado Murilo Pinheiro do PFL do Amapá obteve a liberação de verbas para escolas técnicas do Estado. (Folha de S. Paulo 30/3/1996). "O presidente FHC declarou, pouco depois de eleito, que a era da fisiologia havia se encerrado. (...) Da declaração de FHC ao fisiologismo verificado no processo de Reforma da Previdência Social há, contudo, um imenso abismo. Se quase ninguém em sã consciência acreditava que a lamentável prática do 'é dando que se recebe' desapareceria da noite para o dia, também eram poucos os que criam que se continuaria a distribuir cargos, favores e verbas com tanta desenvoltura." (Folha de S. Paulo, 17/5/1996).

¹⁴⁷ Principais pontos aprovados na Câmara que significaram derrota para o governo: manutenção das atuais regras da aposentadoria por idade para os trabalhadores da iniciativa privada: aos 65 anos para os homens e 60 anos para as mulheres; manutenção da aposentadoria proporcional para os trabalhadores do setor privado após 30 anos de contribuição (homem) e 25 anos de contribuição (mulher); manutenção da aposentadoria especial dos professores, incluindo os universitários, após 30 anos de contribuição (homens) e 25 anos de contribuição (mulher), tanto para a rede pública quanto para a rede privada; permanência dos trabalhadores rurais vinculados à Previdência e mantida a aposentaria por idade aos 60 anos (homem) e 55 (mulher); estipulado um teto máximo para o recebimento de benefício em R\$ 1.000,00 (este teto foi desatrelado do valor do salário mínimo); não houve a desconstitucionalização geral das regras, permanecendo na Emenda o auxílio reclusão, a pensão por morte, a ajuda à manutenção dos

A demora na votação da reforma foi um dos motivos que levou a Confederação Nacional da Indústria - CNI - a organizar em Brasília, em maio de 1996, o Seminário: *Custo – Brasil – Diálogo com o Congresso*, que reuniu empresários de todos os Estados brasileiros e teve, segundo a CNI, o objetivo de

“apoiar a participação empresarial na discussão da agenda legislativa que afeta o Custo Brasil e contribuir com o Congresso Nacional, para adoção de instrumentos que propiciem o crescimento da economia e a rejeição de iniciativas que inibam o desenvolvimento social e da economia de mercado, principal suporte da geração de emprego e renda no país.” (CNI – Custo Brasil: agenda no Congresso Nacional, 1996, p.4).

Especificamente com relação à Previdência, o empresariado reafirma a proposição de um sistema misto de Previdência Social no qual

“o Estado se responsabiliza pela concessão de benefícios mínimos que representem segurança aos mais carentes; acima desse patamar a responsabilidade pelo pagamento dos benefícios deve ser deixada para a Previdência Complementar representado por Fundos de Previdência Privada, fiscalizados pelo Estado e geridos pelas próprias empresas, ou entidades especializadas.” (CNI – Custo Brasil: agenda no Congresso Nacional, 1996, p. 65).

O presidente FHC participou do seminário e afirmou aos empresários que o processo de reforma era lento pelas exigências da tramitação de uma Emenda Constitucional na Câmara e pela necessidade de convencimento da população de que a reforma era benéfica para ela. No entanto, o governo tinha a convicção de que as reformas iriam ser realizadas e ele precisava, para isso, do apoio dos empresários:

“(...) estamos nos matando para convencer o Congresso que votar pela reforma da Previdência é votar pelo povo. (...). É preciso ter determinação. O governo tem essa determinação e

dependentes dos segurados de baixa renda, o cálculo do 13º (Câmara dos Deputados: resultados da votação em primeiro e segundo turnos da PEC 33/95 destaques e emendas aglutinativas, 1996).

não vai ceder nada. Vamos fazer as reformas. Mas, para isso, eu preciso do apoio do povo brasileiro, para isso é preciso convencimento. Isso aqui é um regime democrático (...). Que ninguém tenha dúvidas, o governo vai persistir, o governo está convicto que o caminho é certo. Para isso eu preciso do apoio de todos os senhores presentes (...).” (FHC, Discurso proferido no Seminário, *Custo Brasil: agenda no Congresso Nacional*, Brasília, 22/5/1996).

Para a votação do Relatório Temer, em 2º turno, governo e oposição fecharam um acordo. A oposição tinha conseguido alterar questões importantes por meio dos DVS na votação em 1º turno, e o governo avaliava que teria dificuldade em alterar esses pontos no 2º turno. Essa realidade levou os líderes dos partidos governistas e oposicionistas a fechar um acordo para não apresentação de destaques no 2º turno. O acordo permitiu uma única votação, sem apresentação de destaques, tendo o texto¹⁴⁸ sido aprovado na Câmara em 17/7/1996, embora houvesse, tanto por parte dos líderes governistas como da oposição, uma insatisfação com o texto final aprovado. O texto da Reforma da Previdência aprovado na Câmara dos Deputados em 17/7/1996 foi encaminhado ao Senado nessa mesma data e entrou nesta Casa com a denominação de PEC 33/96. No entanto, somente em fevereiro de 1997 foi distribuído ao Senador Beni Veras (PSDB-CE), indicado para ser o relator do projeto na CCJR do Senado. A tramitação da Reforma da Previdência foi desacelerada no segundo semestre de 1996 devido às eleições municipais e, também, à mobilização que ocorreu no Congresso em torno da Emenda da reeleição do Presidente da República.

¹⁴⁸ Os pontos principais do texto aprovado na Câmara relativos ao setor privado, além dos que já foram descritos no pé de página n. 34: instituiu-se o tempo de contribuição para efeito de aposentadoria: 35 anos para homens e 30 para mulheres; a abertura às empresas privadas do mercado de seguros por acidente de trabalho, antes restrito ao INSS; a aprovação de alíquotas diferenciadas de contribuição à Previdência para empresas (essas alíquotas deverão ser definidas em lei complementar); a extinção do artigo que estabelecia regras para os fundos de pensão; a criação da gestão quadripartite da Seguridade Social, com a participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do governo. Estabelecido o prazo de transição de dois anos para a obrigatoriedade de correção monetária para o cálculo do valor das aposentadorias pagas pelo INSS, lei complementar definirá posteriormente os critérios para o cálculo (Câmara dos Deputados: resultados da votação em primeiro e segundo turnos da PEC 33/95 destaques e emendas aglutinativas, 1996).

O substitutivo do senador Beni Veras procurou recuperar as principais perdas que o governo tinha sofrido na Câmara, recebendo, para isso, a assessoria de técnicos da Previdência Social¹⁴⁹. Em seu relatório, o senador Beni Veras preocupou-se mais em detalhar os aspectos referentes à garantia do direito adquirido e às regras de transição, consideradas vagas no projeto do governo e ponto reivindicado pela Força Sindical. O relatório do senador Beni Veras¹⁵⁰ foi votado na CCJR, no dia 17/7/1997, obtendo 18 votos a favor e 2 contrários, confirmando o apoio total que o governo esperava do Senado. A votação que o relatório obteve na CCJR foi uma mostra do que ocorreria em Plenário. No primeiro turno, em 23/9/1997, o relatório foi aprovado por 59 votos a favor e 12 contra, recebendo, no entanto, 50 destaques para voto em separado. Os pontos principais que o governo conseguiu aprovar nessa fase de votação foram: o fim da aposentadoria proporcional, a combinação da idade mínima (60 anos para homem e 55 para mulher) com tempo de contribuição (35 anos para homem e 30 para mulher) para aposentadoria; e a desvinculação do teto da Previdência pública do salário mínimo. A votação em segundo turno ocorreu em 8/10/1997 não trazendo alterações significativas

¹⁴⁹ Segundo o próprio senador Beni Veras, em relatório final do substitutivo apresentado à CCJ, prestaram-lhe assessoria: Marcelo Estevão, secretário da Previdência Social, Celecino de Carvalho, assessor especial do Ministro da Previdência e José Bonifácio, consultor jurídico do Ministério da Previdência (1997).

¹⁵⁰ Principais pontos do Relatório Beni Veras aprovados no Senado em relação ao setor privado: combinação da idade com tempo de contribuição para aposentadoria (60 anos de idade e 35 anos de contribuição para os homens e 55 anos de idade e 30 de contribuição para as mulheres); extinção da aposentadoria proporcional aos 30 anos de contribuição para os homens e aos 25 anos de contribuição para as mulheres; aposentadoria por idade para os trabalhadores urbanos aos 65 anos para os homens e 60 anos para as mulheres, com carência a ser fixada em lei; aposentadoria por idade para os trabalhadores rurais e para os que exerçam suas atividades em regime de economia familiar aos 60 anos para os homens e 55 para as mulheres; aposentadoria especial aos professores da educação infantil, do ensino médio e fundamental, que comprovarem exclusivamente tempo de magistério, aos 55 anos de idade e 30 de contribuição para os homens, e 50 anos de idade e 25 de contribuição, se mulher; o acidente de trabalho deixa de ser exclusivo do INSS e passará a ser explorado concorrencialmente pelo setor privado (lei disciplinará essa cobertura); retirada do texto constitucional a fixação do cálculo do benefício nas 36 últimas contribuições; desatrelado o limite máximo do valor dos benefícios do valor do salário mínimo, sendo fixado em R\$ 1.200,00, devendo ser atualizado pelo mesmo índice de correção aplicado aos benefícios (Redação final da PEC – 33/96 aprovada em 2º turno no Senado Federal, 1997).

no texto aprovado em primeiro turno. O texto final, aprovado no Senado em outubro de 1997, retornou à Câmara, considerando as mudanças substanciais realizadas pelo Senado no texto antes aprovado pela Câmara.

Em setembro de 1997, ou seja, um mês antes de o texto final da reforma ser aprovado no Senado, o Presidente FHC criou uma comissão diretamente subordinada à Presidência da República, para estudar uma forma de regulamentação do texto ainda a ser concluído no Congresso. Essa comissão era liderada pelo então presidente do BNDES, André Lara Resende e contava com a participação de Francisco Barreto de Oliveira (IPEA) e Kaizô Beltrão (IBGE). Para André Lara Resende, *“o governo sempre soube que a reforma constitucional da Previdência, embora imprescindível para restabelecer o mínimo de equilíbrio no sistema previdenciário, não é suficiente para garantir uma Previdência sustentável e equilibrada.”* (Folha de S. Paulo, 20/5/1998). Dessa forma, o governo pretendia, por meio da regulamentação da matéria, realizar uma reforma mais radical do que ele próprio havia enviado ao Congresso em março de 1995. Segundo o economista André Lara Resende, os estudos da comissão propunham a implantação de um sistema básico de Previdência Social até cinco salários mínimos sob regime de repartição, mas em obediência ao princípio contributivo, ou seja, cada indivíduo deverá assumir o custo atuarial equivalente ao benefício que irá receber, admitindo-se alguma redistribuição nos benefícios mínimos; na faixa superior a cinco salários mínimos até dez salários mínimos, o regime é de capitalização, o contribuinte deverá possuir uma conta individualizada e deverá optar por um fundo administrado por uma instituição financeira, que deverá cadastrar-se no governo federal; a contribuição do empregado deve permanecer na faixa de 8 a 11% e a do empregador, na faixa de 20%. No entanto, esta deverá ser repassada para o salário dos trabalhadores, que serão

os responsáveis pelo recolhimento total (parcela do empregado e do empregador), na conta individual (Folha de S. Paulo, 20/5/1998; Revista VEJA, 28/10/1998). Dada a amplitude das mudanças pretendidas pela comissão, verifica-se que não se tratava de uma proposta para regulamentação da Emenda Constitucional em fase final de tramitação no Congresso, mas de uma nova Reforma da Previdência, tanto que esse projeto foi batizado pela imprensa de Reforma II da Previdência Social. A Reforma II era defendida pela equipe econômica do governo anterior ao encaminhamento da PEC/33 ao Congresso; no entanto, na ocasião, o governo não julgou pertinente o seu encaminhamento ao Congresso, preferindo utilizar-se da estratégia da desconstitucionalização. A aprovação da Emenda da Reeleição do Presidente da República reforçava uma postura mais agressiva do governo em termos de mudanças a serem realizadas num provável segundo mandato. O projeto de Lara Resende e de sua equipe caminhou nessa direção e ia ao encontro do projeto dos empresários, sendo que estes pretendiam uma fatia maior da Previdência pública, ou seja, o teto que propunham para a Previdência básica era inferior ao do Projeto Lara Resende variando entre 2 (FEBRABAN) e 3 (FIESP) salários mínimos.

De volta à Câmara, a Emenda da Reforma da Previdência foi apreciada em um curto espaço de tempo na CCJR¹⁵¹ da Câmara, tendo assumido a relatoria o deputado Aloysio Nunes Ferreira (PMDB/SP). Nessa comissão, o principal obstáculo para aprovar o texto estava no dispositivo que permitia a cobrança de contribuição previdenciária dos servidores inativos. Um acordo foi fechado com o governo para instituir essa contribuição em lei complementar, somente para aqueles que se aposentassem depois de

¹⁵¹ A CCJR era composta por maioria governista, dos 50 deputados que compunham a comissão, 9 eram do PSDB, 11 do PFL e 10 do PMDB. Somente esses três partidos da base governista reuniam 60% dos votos. (Folha de S. Paulo, 9/12/1997).

promulgada a Emenda. A estratégia era aprovar, na CCJR da Câmara, o texto que veio do Senado sem alterações, evitando dessa forma que o texto tivesse que retornar ao Senado para novas votações. A aprovação na CCJR ocorreu em 11/12/1997. O próximo passo foi o parecer da Comissão Especial cujo relator foi o deputado Arnaldo Madeira (PSDB-SP), que redigiu um parecer sintético, mantendo praticamente inalterado o projeto aprovado no Senado. Prevendo que as votações em Plenário modificassem pontos do projeto da Reforma da Previdência, a base governista na Câmara começou a se preparar para evitar a volta do projeto ao Senado, argumentando que *“mesmo que um dispositivo da Emenda fosse retirado, os outros itens tinham sido submetidos a duas votações, portanto não seria necessária a volta da emenda ao Senado”*, o que acabou por prevalecer posteriormente (deputado Inocêncio de Oliveira, Líder do PFL na Câmara).

Nas votações em 1º turno, ocorrida em 12/2/1998, o governo conseguiu aprovar o texto básico, deixando pontos polêmicos para votação em separado (DVS)¹⁵². Nas votações dos DVS, registraram-se as duas grandes derrotas para o governo, nessa fase, que foram a rejeição da idade mínima de aposentadoria para os trabalhadores do setor privado e a supressão da cobrança de contribuição dos inativos do setor público.

O governo reagiu a essa perda, em pronunciamento no Palácio do Planalto sobre a votação da Reforma da Previdência:

¹⁵² A apresentação de destaques, no retorno da Emenda da Reforma da Previdência à Câmara, foi bem menor, devido às mudanças regimentais aprovadas. Os principais destaques apresentados pela oposição nessa fase foram: fim da idade mínima para aposentadoria dos trabalhadores da iniciativa privada; permissão da contagem do tempo de serviço em dobro para os ocupados em trabalhos insalubres; manutenção da possibilidade do poder público contribuir com até duas vezes o valor pago pelos segurados aos fundos de pensão; fim do redutor de até 30% do salário para manter a aposentadoria integral no serviço público.

“Na próxima semana, nós vamos votar de novo. (...) Nós vamos vencer porque o Brasil não tem como não vencer essa parada... é a volta da inflação. Não vencer essas mudanças é a volta da inflação, e o povo é quem paga, é diminuir salário. Quem está votando contra as reformas está, na prática, votando contra o povo, votando contra o salário do trabalhador, está fazendo demagogia. As reformas são justas, elas acabam com o privilégio.” (FHC, Pronunciamento no Palácio do Planalto, Brasília, 7/05/1998).

Não só nesse momento, mas em vários outros, o governo FHC utilizou-se da mídia para defender o seu projeto de reforma, atacar a oposição e buscar convencer a sociedade de que a Reforma da Previdência seria indispensável e fundamental à estabilidade econômica do País. Este último argumento foi utilizado principalmente por ocasião da Crise Asiática¹⁵³ em 1997, quando a credibilidade dos países emergentes foi afetada. O governo afirmava que havia tomado medidas econômicas duras, mas necessárias para assegurar o valor do real e a confiança interna e externa na moeda; no entanto, tornava-se fundamental a conclusão das reformas no Congresso, em especial a Reforma da Previdência, pois sem esta reforma não se conseguiria a estabilização das contas públicas (Palavra do Presidente – Programa do Presidente da República exclusivo para o rádio. Palácio do Planalto, Brasília, DF – 4/11/1997).

Já na ocasião da Crise Russa¹⁵⁴, a partir de agosto de 1998, que mais uma vez resvalou pelos países emergentes com fuga de capitais, o governo brasileiro ameaçou antecipar as mudanças previstas no projeto Lara Resende. Para o governo, essa seria uma forma de dar sinais aos investidores externos do seu comprometimento com as reformas

¹⁵³ A chamada Crise Asiática se iniciou na Tailândia e se expandiu para a Malásia, a Indonésia, as Filipinas, chegando posteriormente à Coreia do Sul e Hong Kong. *“Os capitais fugiram desses países, o que obrigou seus governos a abandonarem a defesa da taxa cambial, permitindo que esta flutuasse ao sabor de oferta e demanda. Como havia muita demanda e quase nenhuma oferta, as moedas desses países se desvalorizaram fortemente, acarretando prejuízos grandes para quem não tinha conseguido retirar suas aplicações antes. Este fato desencadeou pânico no mercado financeiro global em relação a todos os mercados emergentes.”* (SINGER, 1999, 42).

¹⁵⁴ A Rússia declarou-se incapaz de servir sua dívida pública e declarou moratória (SINGER, 1999: 43).

estruturais e mostrar que estava adotando o mecanismo de capitalização para poupança interna, o que viria a diminuir a médio-prazo a dependência de capital externo para cobrir o déficit fiscal do Estado. No entanto, estudos mais aprofundados sobre o projeto de Lara Resende revelaram que a implementação desse projeto a curto-prazo sobrecarregaria o Tesouro, e que não haveria espaço fiscal para arcar com os custos de transição para um novo sistema (COELHO, 1999:137-138). Essa constatação fez o governo centrar seus esforços para o término da votação da Emenda na Câmara evitando que ela fosse transferida para o ano de 1999, quando tomariam posse os deputados e os senadores eleitos em 1998.

A votação da Emenda em 2º turno na Câmara foi realizada em 3/6/1998, havendo ainda pontos destacados para votação nominal que se estenderam até novembro de 1998¹⁵⁵. Entre as modificações aprovadas, o fim do redutor de 30% nas aposentadorias dos servidores públicos foi considerado pelo governo como a sua principal perda, nessa fase.

Em 15/12/1998, no encerramento do ano legislativo, a Emenda da Reforma da Previdência foi promulgada (Emenda Constitucional n. 20/98)¹⁵⁶ pelos presidentes do Senado, Antônio Carlos Magalhães (PFL-BA) e da Câmara, Michel Temer (PSDB-SP), depois de três anos e dez meses de tramitação. De modo geral, o governo conseguiu com a reforma da Previdência Social pública o seu objetivo inicial que era o corte de gastos e, em consequência, a destituição de direitos sociais.

¹⁵⁵ As eleições ocorridas em outubro de 1998 dificultaram a finalização das votações da Reforma da Previdência. Os deputados, em campanha em seus Estados, ausentavam-se de Brasília e não havia quorum para votação dos destaques.

¹⁵⁶ Ver análise dessa Emenda em: ARAÚJO, José Prata de. *O que mudou na Previdência Social: um estudo da Emenda Constitucional da Previdência e de sua regulamentação*. Belo Horizonte: Projeto Cidadania, abril 1999, 30p. MIRANDA, Sérgio. *Reforma da Previdência: maiores exigências, menos direitos, nenhuma garantia*. Brasília: Câmara dos Deputados, 1999, 47p.

Principais pontos aprovados nessa Emenda referentes ao setor privado: exigência de critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial na organização da Previdência Social Pública; fim da aposentadoria por tempo de serviço e implementação da aposentadoria por tempo de contribuição (35 anos de contribuição para os homens e 30 anos para as mulheres); fim da aposentadoria proporcional; fim da aposentadoria especial dos professores universitários; abertura para o mercado privado do seguro acidente do trabalho; limite máximo de R\$ 1.200,00 para o valor dos benefícios do regime geral de Previdência, reajustados pelos mesmos índices aplicados aos benefícios; exclusividade do uso das contribuições de trabalhadores e empregadores sobre a folha de salários para o pagamento dos benefícios previdenciários e vedação da utilização das contribuições sociais sobre o lucro, o faturamento e a movimentação financeira para a Previdência Social; previsão de gestão quadripartite da Previdência Social, por meio da formação de Conselhos, com a participação dos trabalhadores ativos e inativos, empresários e governo, sem, no entanto, prever que esses conselhos seriam deliberativos; restrição do salário-família e do auxílio-reclusão aos dependentes dos trabalhadores de baixa renda, identificados como aqueles que recebem menos do que R\$ 360,00 (este valor também não está vinculado ao salário mínimo e deve ser reajustado de acordo com os benefícios previdenciários); alteração do cálculo dos benefícios, retirando do texto constitucional a referência de que este cálculo seja feito com base nas 36 últimas contribuições.

4.3. Considerações finais

O discurso do governo que justificava a Reforma da Previdência esteve dominado por questões associadas à adequação do gasto e de seu financiamento às necessidades de

ajuste fiscal, atendendo ao compromisso assumido com os organismos financeiros internacionais. Nesse sentido, pode-se dizer que, na Reforma da Previdência, o Estado manteve o padrão de subordinar a política social aos ditames da política econômica, delimitada pelos mecanismos de estabilização e pelo controle do déficit público. O projeto de reforma foi pensado, então, no sentido da economia de recursos e, portanto, na retração e no corte de benefícios. “*A reforma da Previdência reduz as despesas do INSS em 1,7 bilhão para o próximo ano*” (Folha de S. Paulo, 6/11/1998). Assim, a Emenda 20/98 trouxe na organização da Previdência Social a exigência de critérios que preservassem o equilíbrio financeiro e atuarial, condicionando a continuidade e o pagamento dos benefícios ao caixa da Previdência Social. Trouxe também o fim da aposentadoria proporcional e o da aposentadoria especial dos professores universitários e a alteração no cálculo do valor dos benefícios, com a retirada da Constituição da referência que esse cálculo deveria ter como base as 36 últimas contribuições, entre outros cortes realizados. Essa reforma, além de apontar os cortes nos direitos e nas garantias sociais dos trabalhadores, permite vislumbrar um possível redirecionamento dos mecanismos de proteção social, implementando-se um outro padrão de regulação social que pode ser observado nos aspectos destacados a seguir.

Na mudança da concepção de tempo de serviço para tempo de contribuição para se ter acesso à aposentadoria, promulgada pela Emenda 20/98. Ao desvincular o acesso à aposentadoria do tempo de trabalho existente e instituir o acesso pelo tempo de contribuição, transforma-se um direito social básico, a aposentadoria, conquistada pelo trabalho, em um seguro individual, adquirido de acordo com a capacidade contributiva de cada indivíduo. Nesse caso, parece que se opera uma mudança no padrão de regulação social, porque o trabalho deixa de ser a porta de entrada para o acesso, como

ocorreu historicamente. O trabalho formal era a via de acesso do trabalhador à proteção social, mecanismo este que foi denominado por Wanderley Guilherme dos Santos de *cidadania regulada*. A forma que a Previdência Social estava organizada promovia uma socialização dos riscos, cobrindo os assalariados e suas famílias e, todos aqueles que se inscreviam na ordem do trabalho. Nesse sentido, pode-se pensar que no processo de Reforma da Previdência estaria embutida, então, a institucionalização do trabalho informalizado e desregulamentado, à medida que se desvincula o acesso dos trabalhadores a determinados benefícios à sua inserção no mercado formal de trabalho e vincula esse acesso à sua capacidade individual de contribuição. Dessa maneira, impõe-se aos trabalhadores uma seletividade em que aqueles que podem contribuir estarão cobertos pelas instituições públicas ou privadas de seguro social e aqueles que não o podem passarão a fazer parte da clientela atendida pela assistência social. Nesse sentido, pode-se indagar se a contrapartida da desregulamentação da proteção social e do trabalho seria, então, a assistência estatal focalizada e a solidariedade privada. Busca-se vender a idéia de que o trabalho perdeu a sua capacidade de integrar os indivíduos na sociedade, enfatiza-se o processo de mercantilização dos serviços sociais e de individualização das relações sociais e, com isso, quebra-se a dimensão coletiva para o atendimento das necessidades sociais dos trabalhadores. Assim, opera-se uma redução do cidadão em consumidor e definem-se os critérios de integração dos indivíduos na sociedade pela participação na esfera do mercado.

Outro aspecto importante a ser enfatizado e que parece contribuir para produzir uma mudança no padrão de regulação social se refere ao teto que a Previdência pública deveria operar. Esse era um aspecto que o governo esperava que ficasse para ser fixado em lei complementar; depois, por ocasião da chamada Reforma II, explicitou no seu

projeto que gostaria que esse teto ficasse em torno de cinco salários mínimos. Na Emenda 20/98 o teto foi fixado em R\$ 1.200,00, devendo ser reajustado de acordo com os índices que corrigem os benefícios previdenciários. Na ocasião da promulgação da reforma, esse valor correspondia a 10 salários mínimos; já em maio de 2002, esse valor estava estipulado em R\$ 1.430,00, ou seja, 7,1 salários mínimos. Nesse ritmo, o teto não deve demorar muito a chegar no patamar pretendido pelo governo. O encolhimento da Previdência pública propicia a ampliação dos sistemas privados para uma faixa antes coberta pelo sistema público e remete para o setor privado a busca de serviços complementares. O setor privado foi agraciado também com o seguro de acidente do trabalho, que foi totalmente aberto à iniciativa privada em concorrência com o setor público. Nesse sentido, o Estado vai diminuindo o seu espaço de atuação, no que se refere ao seu papel de provedor de bens e serviços sociais, transformando as necessidades sociais e coletivas dos trabalhadores em demandas mercantis, ou em objeto da assistência social pública focalizada e da solidariedade privada. O Estado, dessa forma, estaria abrindo mão de um de seus objetivos centrais, ou seja, promover e garantir os direitos básicos de cidadania. A atuação do Estado em relação às políticas sociais não estaria mais voltada para tentar reduzir as desigualdades sociais, mas para ampliar, ao máximo, a margem de atuação das empresas privadas, e atuar nas consequências mais extremas do capitalismo atual, ou seja, promovendo políticas específicas para um público alvo - o atendimento aos mais pobres.

Outra alteração na política previdenciária, aprovada pela Emenda 20/98, que caminhou nesse sentido de focalizar as políticas sociais cada vez mais nas populações de baixa renda, consideradas mais vulneráveis, foi a fixação de benefícios como o salário-família e o auxílio-reclusão somente para os trabalhadores de baixa renda. Nessa perspectiva,

esses benefícios perderam o caráter amplo de atendimento a todos os usuários da Previdência Social e ficaram voltados somente para os segurados que recebem até R\$ 360,00. Esse teto, que foi fixado por ocasião da promulgação da Emenda, correspondia a três salários mínimos. Em maio de 2002, o teto estava fixado em R\$ 429,00, correspondendo a 2,1 salários mínimos; esse processo de diminuição do teto vai excluindo cada vez mais usuários da Previdência Social do acesso a esses benefícios. A diminuição do teto dos benefícios, um a um, e aos poucos, pode vir a ser um caminho a ser trilhado pelo governo para transformar essa política, como um todo, numa política compensatória e focalista, de acordo com o modelo que parece preferencial ao atual governo. Para isso, não seria necessário uma nova Reforma da Previdência, haja vista que, no decorrer do processo de reforma, o governo brasileiro modificou a legislação previdenciária por meio de MPs e de legislação ordinária introduzindo, assim, diversas modificações importantes na política previdenciária.

E, por último, com relação à gestão e ao financiamento da Previdência a Emenda prevê a gestão quadripartite (empresários, trabalhadores da ativa e aposentados, governo), com caráter democrático e descentralizado da administração. Esses últimos aspectos já estavam previstos na Constituição de 1988 e não foram implementados. Outra questão que emperra o caráter democrático é que os conselhos são apenas consultivos e não deliberativos como ocorrem nas demais políticas que compõem a Seguridade Social como Saúde e Assistência Social. Quanto ao financiamento, a Emenda 20/98 propôs mudanças que visam ampliar o financiamento da Seguridade Social, mas deixou a cargo de legislação posterior definir critérios para transferência de recursos para a Saúde e Assistência Social. Nesse aspecto, retirou-se da Constituição uma forma democrática de proposta orçamentária, que deveria ser elaborada em conjunto pelos órgãos

componentes da Seguridade Social. Acaba-se, pois, com o orçamento unificado da Seguridade Social, direcionando para o caixa da Previdência a contribuição sobre a folha de salários de empregados e empregadores, mas vedando a utilização pela Previdência das demais contribuições da Seguridade Social, quais sejam: contribuições sobre o lucro, o faturamento e a movimentação financeira e a receita de concursos de prognósticos. Dessa forma, pode-se comprometer o equilíbrio financeiro e atuarial da Previdência Social e levar a mais cortes nos benefícios. Os aspectos relacionados sobre a gestão e o financiamento da Previdência Social voltam-se para reforçar a centralização das decisões no Executivo e para manter a fragmentação institucional das políticas envolvidas na Seguridade Social.

CONCLUSÃO

Esta tese percorreu um caminho teórico e histórico e utilizou-se da análise do processo brasileiro de Reforma do Sistema Público de Previdência Social para mostrar que o sistema de proteção social provido pelo Estado, mesmo que estruturado de forma precária, passou a partir dos anos 90 e, principalmente, no governo FHC, a ser considerado anacrônico, quando os compromissos sociais que ele implicava começam a ser considerados incompatíveis com os imperativos das novas regras ultraliberais de funcionamento do mercado. Isso não significa que o Estado brasileiro tenha deixado de atuar com as políticas sociais, mas sim que sua forma de atuação mudou, mediante uma atenuação gradual de um tipo de regulação social estruturada historicamente a partir do trabalho assalariado formalizado.

No primeiro governo FHC, o Estado brasileiro buscou assentar as bases para alterar a forma de lidar com as políticas sociais, ou seja, buscou-se mostrar a necessidade de deslocar o papel do Estado de provedor para o papel de indutor e articulador dessas políticas, significando, nas palavras do próprio Presidente da República, “*aquele que aproxima o privado do público.*” (FHC – *O Presidente segundo o Sociólogo*. São Paulo: Cia das Letras, 1998, p.325). Essa aproximação do privado com o público se traduziu, pelo menos pelo que se pôde observar mediante a reforma da Previdência, na transformação das necessidades sociais e coletivas dos trabalhadores em demandas mercantis, devendo estas serem supridas pelo setor privado, ampliando, ao máximo, a margem de atuação das empresas particulares num espaço antes coberto pelo setor público. Ao lado dessa valorização do privado, desenvolveu-se também uma estratégia de pregar que o campo de atuação do Estado na área social estaria voltado às camadas

da população consideradas mais vulneráveis socialmente, ou seja, o Estado estaria desenvolvendo políticas sociais focalizadas, atuando apenas e por meio de medidas compensatórias nas consequências sociais mais extremas do capitalismo contemporâneo. Nessa tarefa, o Estado não se propôs a agir sozinho; ele passou, então, a incentivar iniciativas autônomas, fora da esfera estatal, principalmente as Organizações Não Governamentais e as redes filantrópicas, convocando-as para agir em parceria com o setor público. As transformações recentes na forma de o Estado lidar com as políticas sociais têm exacerbado o caráter assistencialista¹⁵⁷ dessas políticas e provocado uma regressão dos direitos sociais, principalmente aqueles conquistados a partir da Constituição de 1988.

De forma geral, parece que ocorreu um deslocamento do papel do Estado na promoção de bens e serviços sociais, que caminhou em direção oposta ao modelo proposto naquela Constituição, na qual o papel do Estado, ao promover as políticas sociais, estava voltado para a diminuição da desigualdade social e para a promoção da proteção social com claras tendências universalistas, buscando responder aos desafios que estavam sendo colocados pela precária situação social do País. No primeiro governo FHC, o projeto que alterou a política previdenciária no Brasil revela que a preocupação central do Estado estava demarcada pelos mecanismos de estabilização, pela redução do déficit público, pelo corte nos gastos sociais, pela capitalização do setor privado prestador de serviços sociais rentáveis e pela desregulamentação do mercado de trabalho. Nesse cenário, as instituições sociais, que funcionavam em oposição ao mercado e buscavam dar alguma cobertura às desigualdades criadas pelo sistema capitalista, passaram a

¹⁵⁷ “O assistencialismo é o oposto da assistência como um direito social. A sua prática transforma o direito em ajuda e doação, assumindo características paternalistas, clientelísticas e autoritárias. As ações assistencialistas normalmente são pontuais, descontínuas e desarticuladas de outras práticas sociais, assumindo mecanismos seletivos e compensatórios, em substituição a critérios de universalidade e de reconhecimento dos direitos de cidadania.” (DUARTE, 2000:25).

funcionar ajustadas a esse mercado, e os serviços que oferecem passaram a ser redefinidos como mercadorias. Nessa perspectiva, percebe-se que o Estado se vem desresponsabilizando pelo acesso do cidadão aos bens essenciais, transferindo gradualmente os serviços sociais sob sua responsabilidade para o capital privado, deixando de ser o amparo para políticas redistributivas e repassando, pois, para o setor privado lucrativo o papel de provedor de bens e serviços sociais. A Reforma da Previdência mostra a preocupação do Estado com o ajuste fiscal e o seu afastamento de uma regulação social capaz de delimitar e de circunscrever as relações mercantis, para possibilitar e garantir direitos básicos de cidadania, ou seja, na dimensão da inclusão social.

À medida que o Estado fortalece a sua capacidade de submeter à lógica mercantil as proteções coletivas contra os riscos sociais ao trabalho, antes providos pelo poder público, é que se pode pensar num processo de desintegração de padrões de interação e de organização social. Estes foram construídos, historicamente, a partir do Estado desenvolvimentista e parecem estar sendo substituídos, pedagogicamente, pela aceitação, como inevitável, da precariedade do trabalho e da sua desregulamentação, como se não houvesse outras saídas. Nesse sentido, de alguma forma, busca-se legitimar, como padrão do capitalismo contemporâneo, a informalidade do trabalho e a não-proteção social do Estado. Ou seja, desmonta-se uma institucionalidade que buscava, dentro de uma sociedade capitalista, garantir a proteção social ao trabalho de forma coletiva e reforça-se um outro modelo que tem levado ao trabalho precário e à responsabilização individual dos trabalhadores, entre outras questões, pelo próprio custeio da sua proteção social. A ênfase na individualização das relações sociais e o deslocamento da ação estatal em direção às políticas compensatórias voltadas às

camadas mais vulneráveis socialmente indicam o enfraquecimento ou a perda do sentido das políticas de regulação social voltadas para os interesses coletivos. Dessa forma, repõe-se na ordem do dia o que CASTEL (1998: 593) analisa para os primórdios do capitalismo: *“Ter de sobreviver com o que se ganha a cada dia.”*

À medida que o Estado opera mudanças no seu padrão de regulação social, com a sua retirada gradual do papel de provedor de bens e serviços sociais, ele necessita também de investir na formação de uma cultura que gere um novo senso comum e que forneça sentido e legitimidade às mudanças que pretende concretizar. Em outras palavras, o Estado, como um aparelho de hegemonia, investe em argumentos e ações para que o projeto político e econômico que defende seja aceito e reconhecido pela sociedade como solução para os problemas do País, dentre eles, a recuperação econômica que as suas políticas, mesmo comprometidas com interesses de setores, sejam vistas como de natureza trans-classista, ou seja, de benefício de todos sem distinção. Nesse processo, não estão em jogo apenas os novos padrões e as novas formas de domínio no campo econômico mas também a necessidade de socialização de novos valores e de novas regras de comportamento, para atender à formação de uma cultura que substitua a regulação estatal pela livre regulação do mercado. Assim, busca-se cimentar as bases para a formação de um conformismo social.

A tentativa de constituição de um projeto hegemônico, no decorrer do primeiro governo Fernando Henrique Cardoso, voltou-se para a consolidação da idéia de modernização do País, modernização essa amparada no processo de estabilização econômica, no qual o governo investiu, enxergando nele a possibilidade de construção da hegemonia, na medida em que os dominados pudessem vir a adotar a estabilização econômica como valor universal, convergindo com os interesses dos dominantes e assumindo o seu

projeto político. Nessa ótica, o Estado busca eliminar os antagonismos entre projetos de classe distintos, com o objetivo de construir um consenso ativo em nome de um projeto dito universal, mas construído para fortalecer os interesses dos grupos dominantes.

Nessa perspectiva, com o projeto de Reforma da Previdência Social pública, o governo operou um deslocamento do papel social que essa política ocupou historicamente, para colocá-la como peça fundamental da política econômica de controle do déficit público. Ou seja, a política previdenciária, que foi construída como uma resposta às inquietações decorrentes das desigualdades sociais, produzidas pelo processo de produção capitalista e pela expansão do salariedade e como veículo de incorporação dos trabalhadores assalariados, passou a ser apresentada como questão essencial dentro do processo de ajuste estrutural, no contexto da estabilização e do sucesso do Plano Real. Dessa forma, a política previdenciária passou do plano de uma política social orientada para a compensação das desigualdades sociais, para ocupar um lugar chave como mecanismo essencial de ajuste das contas públicas. Buscava-se passar a idéia de que o déficit público estava associado à produção de bens sociais de caráter público e atendimento coletivo. Assim, o governo buscou dar em seu discurso um relevo especial à Reforma da Previdência como mecanismo de reversão da fragilidade financeira do setor público. A Reforma da Previdência era apresentada à sociedade como parte do projeto de salvação nacional e, portanto, inevitável para o cumprimento das metas de diminuição do déficit público e de modernização do Estado. Tornou-se, então, necessário produzir legitimidade para que o inevitável fosse reconhecido como tal.

Nesse sentido, o governo investiu em vários argumentos para convencer a sociedade da necessidade da Reforma do Sistema Público de Previdência Social, aproveitando-se também para imprimir novos conceitos para o seu funcionamento. Primeiro, apregoava-

se o esgotamento do modelo de Seguridade Social adotado pela Constituição de 1988, buscando criar um consenso de que a Previdência não se auto-sustentaria se permanecesse organizada como um sistema de repartição, ou seja, baseada no pacto entre gerações. Em segundo lugar, passou a denominar de *privilégio* vários dos direitos conquistados pelos trabalhadores ao longo da história e de *arcaicos, presos ao passado e corporativistas*, todos aqueles que se opunham ao projeto de reforma. Terceiro, passou a enfatizar a lógica do seguro privado para a Previdência pública distinguindo a capacidade contributiva de cada indivíduo para acesso ao sistema, e demarcando que a retribuição, ou seja, o benefício devesse ser proporcional à contribuição. Quarto, reforçou a imagem do serviço público como ineficiente, aberto ao desperdício e à corrupção, e do setor privado a esfera da eficiência e da qualidade. Neste último aspecto, fortalece-se a idéia de uma cultura contrária ao que é público e justifica-se a privatização de bens e serviços de natureza pública. É com esse conjunto de argumentos que o Estado almeja fortalecer as suas relações com a sociedade e com o mercado, buscando o consentimento da necessidade de realização da reforma nos termos propostos por ele.

O envio da proposta de Emenda Constitucional de Reforma da Previdência ao Congresso Nacional se fez acompanhar de intensa divulgação da proposta na mídia (televisão, rádio, jornais e revistas) pelo Ministro da Previdência, Reinhold Stephanes, que ocupou sempre que necessário os meios de comunicação para defender o projeto do governo. O Ministério da Previdência Social elaborou panfletos¹⁵⁸ sobre a reforma, que foram distribuídos nos postos da Previdência Social e nas repartições públicas em todo

¹⁵⁸ MPAS. *Tudo que você precisa saber sobre a Reforma da Previdência*, Brasília, 1995, 29p. MPAS. *Tire suas dúvidas sobre a Reforma da Previdência – o falso e o verdadeiro na reforma*. Brasília, 1995, 40p. MPAS. *Os efeitos da inflação sobre os benefícios*. Brasília, 1995, 27p. MPAS. *Tira-dúvidas: Reforma da Previdência*. Brasília, 1997, 20p.

o Brasil e enviou a cada segurado da Previdência uma carta explicando os objetivos da reforma e dizendo que esta estava sendo feita para assegurar o pagamento de seus benefícios futuros.

De outro lado, no projeto de Emenda Constitucional da Reforma da Previdência enviada à Câmara não está explicitada a verdadeira reforma que o governo pretendia fazer, ficando subtendida as principais mudanças na política previdenciária ao propósito da desconstitucionalização. Agindo assim, o governo de alguma forma reconhece que a política previdenciária é uma arena de conflito, por envolver os interesses contraditórios do capital e do trabalho, e que foram historicamente intermediados pelo Estado, e sugere não saber ao certo qual o limite para a imposição de perdas aos trabalhadores. Nesse sentido, dependendo da reação da sociedade opta-se por algum recuo, ou pela negociação ou por um avanço maior nas mudanças propostas. Não se pode esquecer que a base material do consenso, segundo Gramsci, está nas concessões feitas às classes dominadas, permitindo que alguns dos seus interesses sejam representados no Estado e, neste caso, influenciando na reformulação das políticas sociais.

No entanto, como se sabe, o governo não discutiu o seu projeto com a sociedade antes de enviá-lo ao Congresso e só propõe uma negociação com as Centrais Sindicais, quando percebe as dificuldades de tramitação desse projeto na Câmara e vê crescer a oposição a ele junto às entidades representativas dos trabalhadores. Mesmo assim, no decorrer das negociações com as centrais, o governo não abre mão dos pontos considerados cruciais ao projeto de reforma, fazendo com que a CUT se retire da mesa de negociações. Ao mesmo tempo em que o governo justificava para os empresários a demora no processo de Reforma da Previdência como sendo natural num processo de mudança, alegando a exigência de um processo de convencimento da população, ele age

nos termos de uma revolução *pelo alto* ou *revolução passiva*, porque realiza a reforma sem a devida participação dos atores sociais envolvidos e utiliza-se dos velhos métodos de compra de votos dos parlamentares.

Não se pode afirmar que o Estado obtém o consentimento (adesão ativa, manifestação de concordância) dos subalternos ao projeto de Reforma do Sistema Público de Previdência Social. Mas até que ponto a sociedade pactuou com esse projeto do governo? O que se percebe em termos de adesão é bem específico, ou seja, identifica-se na liderança da Força Sindical, o apoio ao projeto do governo, assumindo até mesmo o seu discurso e a sua defesa. Em contrapartida, encontra-se a CUT, que deixa clara a sua posição contrária e defende um outro tipo de atuação do Estado para lidar com a reforma da política de Previdência Social. Portanto, não se pode falar em adesão geral da sociedade ao projeto do governo, pois essa verificação passa pelo terreno da luta política. Não se pode esquecer, entretanto, da existência de uma conjuntura extremamente desfavorável aos subalternos para a construção de lutas coletivas, caracterizada pelo crescimento do desemprego estrutural, pelo encolhimento dos empregos no setor formal, pela flexibilização da legislação trabalhista, pela desmontagem das formas de resolução dos conflitos trabalhistas e pela diminuição das taxas de sindicalização.

De modo geral talvez se possa dizer que, no decorrer do primeiro governo de FHC, se estruturou mais um projeto de dominação do que de hegemonia, na medida em que o Estado tomou a dianteira em relação à sociedade civil e utilizou-se do bloco ideológico e da coerção para neutralizar as classes subalternas, privando-se de estabelecer compromissos com elas.

Contrariamente aos que defendem a tese de que tem ocorrido um enfraquecimento dos Estados Nacionais diante do processo da mundialização do capital, o caso que acabamos de analisar evidencia que, pelo menos no que se refere ao período que focalizamos, o Estado brasileiro nunca esteve tão forte na sua ação de intervenção política e educativa quando a questão é a defesa da regulação das condições da reprodução ampliada do capital, do rebaixamento dos custos de produção, bem como da formação de um corpo de valores éticos e morais comprometidos com a preservação da ordem social vigente.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABREU, Haroldo B. A trajetória e o significado das políticas públicas: um desafio democrático. *Proposta: experiências em educação popular, cidadania e políticas públicas*. Rio de Janeiro, n.59, p.5-15. dez. 1993.
- _____. O contexto histórico-social da crise dos padrões de regulação sócio-estatal. *Praia Vermelha: estudos de política e teoria social*. Rio de Janeiro: UFRJ, vol.1, n.1, p.49-74, jan./jul.1997.
- ABBAGNANO, Nicola. *Dicionário de Filosofia*. São Paulo: Martins Fontes, 1998. 1014p.
- ALMEIDA, Fernando H. M. e BARRETO, Carlos Eduardo. *Constituições do Brasil*. 5.ed. São Paulo: Editora Saraiva, 1967. 1178p.
- ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER e GENTILI (org.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p.9-23.
- ANDRADE, Eli. *(Des)Equilíbrio da Previdência Social Brasileira 1945-1997 (componentes econômico, demográfico e institucional)*. Belo Horizonte: FACE/UFMG – Depto. de Demografia, 1999. 232p. (Tese de doutorado).
- ANDRADE, Régis de C. Perspectivas no estudo do populismo brasileiro. *Encontros com a civilização brasileira*. Rio de Janeiro, v.7, p.41-86, 1979.
- _____. Política social e normalização institucional no Brasil. In: *América Latina: novas estratégias de dominação*. 2.ed. Petrópolis: Vozes. São Paulo: CEDEC, 1982, p.87-114.
- ANTUNES, Ricardo. *O que é sindicalismo*. São Paulo: Abril Cultural - Brasiliense, 1985. 95p.
- ARIDA, Pérsio. O real e as perspectivas da economia. *Real um novo começo*. Brasília, Presidência da República – Governo FHC, 1995, 2p.
- BATISTA, Paulo N. *O consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos*. São Paulo: PEDEX, 1994. 58p.
- BENJAMIN, César. Reforma, nação e barbárie. *Revista Inscrita*. Brasília: CEFESS, n.1, p.7-12, nov. 1997.
- BOBBIO, Norberto e BOVERO M. *Sociedade e Estado na filosofia política moderna*. 2.ed. São Paulo: Brasiliense, 1987, 179p.
- BOBBIO, Norberto. Premissa. In: *Thomas Hobbes*. Rio de Janeiro: Campus, 1991, p.31-63.

- _____. *Liberalismo e democracia*. São Paulo: Brasiliense, 1993.
- _____. *Locke e o direito natural*. Brasília: UnB, 1997.
- _____ et al. *Dicionário de Política*. 11.ed. Brasília: UnB, 1998. 1318p.
- BORÓN, Atílio. Os novos “Leviatãs” e a “polis” democrática: neoliberalismo, decomposição estatal e decadência da democracia na América Latina. In: GENTILI e SADER (org.). *Pós-neoliberalismo II*. Petrópolis: Vozes, 1999, p.7-67.
- BOVERO, Michelangelo. O modelo hegel-marxiano. In: BOBBIO e BOVERO. *Sociedade e Estado na filosofia política moderna*. 2.ed. São Paulo: Brasiliense, 1987, p.103-164.
- BRANDÃO, Gildo Marçal. Hegel: o Estado como realização histórica da liberdade. In: WEFFORT F. (org.). *Os clássicos da política*. 5.ed. São Paulo: Ática, 1991. p.103-114.
- CANO, Wilson. Industrialização, crise, ajuste e reestruturação: algumas questões sobre o emprego e suas repercussões sobre a distribuição de renda. In: Oliveira, C. et al (org.). *O mundo do trabalho: crise e mudança no final do século*. São Paulo: Página Aberta e Scritta, 1994, p.499-603.
- CASTEL, Robert. *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. Petrópolis: Vozes, 1998. 611p.
- CARDOSO, Fernando Henrique. *O Presidente segundo o sociólogo*. São Paulo: Companhia das Letras, 1998. 365p. (Entrevista concedida a Roberto Pompeu de Toledo).
- _____. Notas sobre a Reforma do Estado. *Novos Estudos CEBRAP*. São Paulo, n.50, p.5-21. mar. 1998.
- _____. Reforma do Estado. In: BRESSER e SPINK (org.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 1998. p.15-19.
- CARVALHO, Cícero P. O. *Análise regulacionista da economia*. Maceió: EDUFAL, 1998. 82p.
- CARVALHO, José Murilo. *Desenvolvimiento de la ciudadanía en Brasil*. México: Fondo de Cultura Económica, 1995. 174p.
- CHAUÍ, Marilena. Rousseau: vida e obra. In: *Coleção Os Pensadores*. 2.ed. São Paulo: Abril Cultural, 1978. p.vi-xxiv.
- _____. *Convite à filosofia*. 10.ed. São Paulo: Ática, 1998. 440p.

- _____. Ideologia neoliberal e universidade. In: OLIVEIRA F. e PAOLI M. (org). *Os sentidos da democracia. Políticas do dissenso e hegemonia global*. 2.ed. Petrópolis: Vozes. Brasília: NEDIC, 2000. p.27-51.
- CHESNAIS, François. Novo capitalismo intensifica velhas formas de exploração. *Folha de S. Paulo*. São Paulo, 02/11/1997. Caderno Especial – Globalização, p.4-5.
- COELHO, João Gilberto e OLIVEIRA, Antônio Carlos. *A nova Constituição: avaliação do texto e perfil dos constituintes*. Rio de Janeiro: Revan, 1989. 455p.
- COELHO, Vera Schattan P. A reforma da previdência e o jogo político no interior do Executivo. *Novos Estudos CEBRAP*. São Paulo, n.55, p.121-142, nov. 1999.
- COHN, Amélia. *Previdência Social e processo político no Brasil*. São Paulo: Moderna. 1981, 245p.
- CORIAT, Benjamin & SABOIA, João. Regime de acumulação e relação salarial no Brasil: um processo de fordização forçada e controlada. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, n.2, p.3-45, 1988.
- COSTA, Tarcísio. Os anos noventa: o acaso do político e a sacralização do mercado. In: MOTA, C.G. *Viagem incompleta: a experiência brasileira (1500-2000) - a grande transação*. São Paulo: SENAC, 2000, p.249-281.
- COUTO, Cláudio G. A agenda constituinte e a difícil governabilidade. *Lua Nova Revista de Cultura e Política*. São Paulo: CEDEC, n.39, p.33-52, 1997.
- COUTINHO, Carlos Nelson. *Gramsci*. Porto Alegre: L & PM, 1981. 232p.
- _____. *A dualidade de poderes: introdução à teoria marxista de Estado e revolução*. São Paulo: Brasiliense, 1985. 81p.
- _____. *Gramsci e a América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 1988.
- _____. Representação de interesses, formulação de políticas e hegemonia. 2.ed. In: TEIXEIRA, S. (org.). *Reforma Sanitária: em busca de uma teoria*. São Paulo: Cortez, 1995, p.47-60.
- _____. Notas sobre cidadania e modernidade. *Praia Vermelha: estudos de política e teoria social*. Rio de Janeiro: UFRJ/PPGESS, vol.1, n.1, p.145-165, 1997.
- CRUZ, Sebastião Velasco e MARTINS, Carlos Estevam. De Castello a Figueiredo: uma incursão na pré-história da abertura. In: Sorj, B. e Almeida M^a Hermínia (org.) *Sociedade e política no Brasil pós 64*. São Paulo: Brasiliense, 1984, p.13-61.
- CURY, Carlos Roberto J. *Educação e Contradição*. 7.ed. São Paulo: Cortez, 2000. 134p.

- DINIZ, Eli. Em busca de um novo paradigma: a reforma do Estado no Brasil dos anos 90. *São Paulo em Perspectiva - Revista da Fundação SEADE*, vol.10, n.4, p.13-26, out./dez.1996.
- _____. Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. In: DINIZ & AZEVEDO (org.). *Reforma do Estado e democracia no Brasil*. Brasília: UnB/ENAP, 1997, p.19-54.
- _____. Estabilização econômica, conflito distributivo e democracia no Brasil (1985-88). In: DINIZ. *Crise, reforma do Estado e governabilidade*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997, p.41-112.
- _____. De Sarney a Collor: as metamorfoses da agenda pública. In: DINIZ. *Crise, reforma do Estado e governabilidade*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997, p.113-138.
- DRAIBE, Sônia. *Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil, 1930-1960*. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1985.
- _____. et al. *O sistema de proteção social no Brasil*. Campinas: UNICAMP - NEPP, 1991, 119p. (Relatório de Pesquisa).
- _____. As políticas sociais e o neoliberalismo. *Revista USP*. São Paulo, n.17, p.86-101, mar./abr. 1993.
- DUARTE, Adriana. A crise do fordismo nos países centrais e no Brasil. *Trabalho & Educação: Revista do NETE*. Belo Horizonte: NETE/FAE/UFMG, n.7, p.48-61, jul./dez. 2000.
- _____. Equidade Social/Igualdade Social. In: *Dicionário da Educação Profissional*. Belo Horizonte: NETE/FAE/UFMG e SETASCAD, 2000. p. 143.
- _____. Políticas sociais compensatórias. *Dicionário da Educação Profissional*. Belo Horizonte: NETE/FAE/UFMG e SETASCAD, 2000. p. 253-254.
- DUPAS, Gilberto. *Economia global e exclusão social: pobreza, emprego e o futuro do capitalismo*. São Paulo: Paz e Terra, 1999. 219p.
- FARIA, José E. A eficácia do direito na consolidação democrática. *Lua Nova Revista de Cultura e Política*. São Paulo: CEDEC, n.30, p.35-72, 1993.
- FARIA, Tatiana W. *Dilemas & Consensos: a seguridade social brasileira na Assembleia Nacional Constituinte de 1987/88*. Rio de Janeiro: UERJ - Instituto de Medicina Social, 1997, 182p. (Dissertação de Mestrado).
- FÁVERO, Maria de Lourdes de A. *Universidade & Poder: análise crítica/fundamentos históricos 1930-45*, Rio de Janeiro: Achiamé, 1980. 169p.

- FERNANDES, Luís. Muito barulho por nada? O realinhamento político-ideológico nas eleições de 1994. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio De Janeiro, vol. 38, n.1, p.107-144, 1995.
- FIGUEIREDO, Argelina C. e LIMONGI, Fernando. Reforma da Previdência e instituições políticas. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n.51, p.63-90, jul. 1998.
- FIORI, José Luís. Transição terminada: crise superada? *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n.28, p.137-151, out. 1990.
- _____. A governabilidade democrática na nova ordem econômica. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n.43, p.157-172, nov. 1995.
- _____. Ajuste, transição e governabilidade: o enigma brasileiro. In: TAVARES & FIORI. *Desajuste global e modernização conservadora*. São Paulo: Paz e Terra, 1996, p.127-193.
- _____. Neoliberalismo e políticas públicas. 2.ed. In: *Os moedeiros falsos*. Petrópolis: Vozes, 1997, p. 201-213.
- GADOTTI, Moacir. *Concepção dialética da educação: um estudo introdutório*. 3.ed. São Paulo: Cortez, 1984.
- GENTILI, Pablo. Neoliberalismo e educação: manual do usuário. In: GENTILI, P. (org.). *Escola S. A.: quem ganha e quem perde no mercado educacional do neoliberalismo*. Brasília: CNTE, 1996, p. 9-49.
- GRAMSCI, Antonio. *Maquiavel, a política e o Estado Moderno*. 4.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980. 444p. (Tradução: Luiz Mário Gazzaneo).
- GRUPPI, Luciano *Tudo começou com Maquiavel – as concepções de Estado em Marx, Engels, Lênin e Gramsci*. 14.ed. Porto Alegre: L & M Editores, 1996. 93p.
- _____. *O conceito de hegemonia em Gramsci*. Rio de Janeiro: Editora Graal, 1978, 143p. (Tradução de: Carlos Nelson Coutinho).
- HOBBS, Thomas de M. *Leviatã 1. Coleção Os Pensadores*. 2. ed. São Paulo: Abril Editora, 1979. p. 1-99. (Tradução de João Paulo Monteiro e Maria Beatriz N. da Silva).
- HORTA, José Silvério Baia. Direito à educação e obrigatoriedade escolar. *Cadernos de Pesquisa*. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, n.104, p.5-34, jul. 1998.
- IANNI, Octávio. *Estado e planejamento econômico no Brasil (1930-1970)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977. 316p.
- IGLÉSIAS, Francisco. *Constituintes e Constituições Brasileiras*. 3.ed. São Paulo: Brasiliense, 1986. 105p.

- JAGUARIBE, Hélio. *Introdução ao desenvolvimento social: as perspectivas liberal e marxista e os problemas da sociedade não repressiva*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979. 224p.
- LAMOUNIER, Bolivar. O calvário das reformas. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 02/07/1997, p.A-3.
- LOCKE, John. *Segundo tratado do governo*. Coleção *Os Pensadores*. 2.ed. São Paulo: Abril Cultural, 1978, p.31-132. (Tradução de E. Jacy Monteiro).
- LIPIETZ, Alain. Reflexões sobre uma fábula. Por um estatuto marxista dos conceitos de regulação e de acumulação. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol.31, n.1, p.87-109, 1988.
- _____. *Position des problème et propositions théoriques*. Paris, CEPREMAP, 1984. 50p. (mimeo).
- MARQUES, Rosa Maria. *Previdência Social: a nova legislação e as propostas de reforma de governo*. São Paulo: FUNDAP/EGAP/IESP, jul. 1992, 29p. (Texto para discussão n. 4).
- MARSHALL, T. H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967, 220p. (Tradução: Meton P. Gadelha).
- MARTINS, Carlos Estevam e MONTEIRO, João Paulo. Locke: vida e obra. 2.ed. In: *Coleção Os Pensadores*. São Paulo: Abril Cultural, 1978, p.vi-xxiv.
- MARX, Karl & ENGELS, Friedrich. Manifesto do Partido Comunista. In: REIS FILHO (org.). *O Manifesto Comunista 150 anos depois*. Rio de Janeiro: Contraponto e São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1998, p.7-41. (Tradução de Victor Hugo Klagsbrunn).
- MATTOSO, Jorge e POCHMANN, Márcio. *Capitalismo e inserção da força de trabalho*. Campinas, 1998. (Texto para discussão).
- MELLO, Leonel I. A. John Locke e o individualismo liberal. In: WEFFORT (org.). *Os clássicos da política*. São Paulo: Ática, 1991.
- MELO, Marcus André B. C. Ingovernabilidade: desagregando o argumento. In: VALADARES & COELHO (org.). *Governabilidade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995, p.23-48.
- _____. As reformas constitucionais e a Previdência Social (1993-1996). In: DINIZ & AZEVEDO (orgs.). *Reforma do Estado e democracia no Brasil*. Brasília: UnB/ENAP, 1997, p.295-350.
- MESA-LAGO, Carmelo. As reformas de seguridade social na América Latina e os posicionamentos dos organismos internacionais. *Revista Conjuntura Social – Edição Especial*. Brasília: MPAS, v.8 , p.43-68, jul. 1997.

- MIRANDA, Sérgio. *Reforma da Previdência: maiores exigências, menos direitos, nenhuma garantia*. Brasília: Câmara dos Deputados, 1999, 47p.
- MOISÉS, José A. Dilemas da consolidação Democrática no Brasil. In: ALBUQUERQUE & MOISÉS (org.). *Dilemas da consolidação da democracia*. São Paulo: Paz e Terra, 1989, 119-177.
- _____. Uma crítica da primeira geração de estudos da transição. In: *Os brasileiros e a democracia*. São Paulo: Ática, 1995, p.23-47.
- MOTA, Ana Elizabete. *Cultura da crise e seguridade social*. São Paulo: Cortez, 1995, 248p.
- MOURA, Alkimar R. Rumo à entropia: a política econômica, de Geisel a Collor. In: LAMOUNIER (org.). *De Geisel a Collor: o balanço da transição*. São Paulo: Sumaré/MCT/CNPq, 1990, p.37-59.
- NASCIMENTO, Milton Meira do. Rousseau: da servidão à liberdade. 3.ed. In: WEFFORT (org.). *Os clássicos da política*. São Paulo: Editora Ática, vol.1, 1991, p.187-242.
- NETTO, José Paulo. FHC e a política social: um desastre para as massas trabalhadoras. In: LESBAUPIN I. (org.). *O desmonte da Nação: balanço do governo FHC*. Petrópolis: Vozes, 75-90.
- NOBRE, Marcos e FREIRE Vinícius. Política difícil, estabilização imperfeita: os anos FHC. *Novos Estudos CEBRAP*, n.51, p.123-147, jul. 1998.
- NOGUEIRA, Marco Aurélio. *As possibilidades da política: idéias para a reforma democrática do Estado*. São Paulo: Paz e Terra, 1998. 305p.
- O'DONNELL, Guillermo. Transições, continuidades e alguns paradoxos. In: O'DONNELL & REIS (org.). *A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*. São Paulo: Vértice e Revista dos Tribunais, 1988, p.41-71.
- OLIVEIRA, Francisco. *A economia da dependência imperfeita*. Rio de Janeiro: Graal, 1977, 159p.
- OLIVEIRA, Francisco Eduardo B. et al. *Reforma da Previdência*. Rio de Janeiro: IPEA, ago. 1997, 70p. (Texto para Discussão n. 508).
- OLIVEIRA, J. & TEIXEIRA, S. *(Im)Previdência Social: 60 anos de história da Previdência no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 1986. 357p.
- PEREIRA, Luiz Carlos B. Da administração pública burocrática à gerencial. In: *Revista do Serviço Público*, Brasília, v.120, n. 1, jan./abr. 1996.
- PINHEIRO, Maria Francisca. O público e o privado na educação: um conflito fora de moda? In: FÁVERO Osmar (org.). *A educação nas constituintes brasileiras 1823-1988*. Campinas: Autores Associados, 1996, p.255-291.

- PILETTI, Nelson. *História da Educação no Brasil*. São Paulo: Ática, 1996.
- POCHMANN, Márcio. Encargos Sociais: uma nova metodologia e seus resultados no Brasil. In: *O trabalho sobre fogo cruzado*. São Paulo: Contexto, 1999. p.159-178.
- PORTELLI, Hugues. *Gramsci e o Bloco Histórico*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1990. 142p.
- PRZEWORSKI, Adam & WALLERSTEIN, Michel. O capitalismo democrático na encruzilhada. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n.22, p.29-44, 1988.
- RIBEIRO, Renato Janine. A primeira guerra de uma ONG. *Folha de S. Paulo*. São Paulo, 24/09/2001, Tendências e Debates.
- ROUSSEAU, Jean Jacques. Do contrato social. *Coleção os Pensadores*. 2.ed. São Paulo: Abril Cultural, 1978, p.21-145. (Tradução de Lourdes Santos Machado).
- SADER, Emir e GENTILI, Pablo (org.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. 205p.
- SADER, Emir. Estado e democracia: os dilemas do socialismo na virada de século. In: GENTILI & SADER (org.). *Pós-neoliberalismo II*. Petrópolis: Vozes, 1999, p.120-130.
- SALLUM JUNIOR, Basílio. Transição política e crise do Estado. In: SOLA & PAULANI (org.). *Lições da década de 80*. São Paulo: Edusp, 1995, p.137-170.
- _____. Globalização e desenvolvimento: a estratégia brasileira nos anos 90. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n.58, p.131-153, 2000.
- SANTOS, Boaventura Souza. A reinvenção solidária e participativa do Estado. *Seminário Internacional Sociedade e a Reforma do Estado*. São Paulo, 28/03/1998, 17p.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Campus, 1979. 138p.
- SAVIANI, Demerval. Neo-liberalismo ou pós-liberalismo? Educação pública, crise do Estado e democracia na América Latina. In: VELLOSO et al (org.). *Estado e educação*. Campinas: Papirus e Cedes, São Paulo: Ande e Anped, 1992, p.9-29.
- SILVA, Maria Lúcia. *Previdência Social: um direito conquistado*. Brasília: Do autor, 1997. 282p.
- SINGER, Paul. *A crise do “milagre”: interpretação crítica da economia brasileira*. 8.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989. 167p.
- _____. A raiz do desastre social: a política econômica de FHC. In: LESBAUPIN, I. (org.). *O desmonte da Nação: balanço do governo FHC*. Petrópolis: Vozes, 1999, 25-44.

- SIMIONATO, Ivete. *Gramsci: sua teoria, incidência no Brasil, influência no serviço social*. 2.ed. São Paulo: Cortez, 1999. 281p.
- SKIDMORE, Thomas. *Brasil: de Castelo a Tancredo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2.ed., 1988. 608p.
- SOARES, Rosemary Dore. *Gramsci, o Estado e a escola*. Ijuí: Unijuí, 2000. 488p.
- SOLA, Lourdes. Estado, reformas estruturais e democratização no Brasil. *Revista USP*, São Paulo: n.17, p.156-175, mar./abr./mai. 1993.
- SORJ, Bernardo. *A nova sociedade brasileira*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2000. 166p.
- TAVARES, Maria da Conceição. As políticas de ajuste no Brasil: os limites da resistência. In: TAVARES & FIORI. *Desajuste global e modernização conservadora*. São Paulo: Paz e Terra, 1996, p.75-126.
- VIANNA, Luiz Jorge Werneck. Sistema liberal e direito do trabalho. *Estudos CEBRAP*, São Paulo, n.7, p.113-149, 1974.
- _____. *Liberalismo e Sindicato no Brasil*. 3.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989. 288p.
- _____. *De um Plano Collor a outro*. Rio de Janeiro: Revan, 1991. 169p.
- _____. Caminhos e descaminhos da revolução passiva à brasileira. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, v.39, n.3, 1996.
- VIEIRA, Evaldo. *Estado e miséria social no Brasil: de Getúlio a Geisel*. São Paulo: Cortez, 1983. 240p.
- _____. *Democracia e política social*. São Paulo: Cortez, 1992. 102 p.
- _____. As políticas sociais e os direitos sociais no Brasil: avanços e retrocessos. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo: Cortez, n.53, p.67-73, mar. 1997.
- _____. Brasil: do golpe de 1964 à redemocratização. In: MOTA, C.G. *Viagem incompleta: a experiência brasileira (1500-2000) - a grande transação*. São Paulo: SENAC, 2000, p.187-217.
- WEFFORT, Francisco C. Origens do sindicalismo populista no Brasil (a conjuntura do após-guerra). *Estudos CEBRAP*, São Paulo: Editora Brasileira de Ciências, n.4, p. 66-105, 1973.
- _____. Democracia e movimento operário: algumas questões para a história do período 1945-1964 - 1ª parte. *Revista de Cultura Contemporânea*, São Paulo: CEDEC, n.1, p.7-13, 1978.

- _____. Democracia e Movimento Operário: algumas questões para a história do período 1945/1964 – 2ª parte. *Revista de Cultura Contemporânea*. São Paulo: CEDEC, n.2, p.3-11, 1979.
- _____. *O populismo na política brasileira*. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1978. 181p.
- _____. Marx: política e revolução. In: WEFFORT (org.). *Os clássicos da política*. São Paulo: Ática, 1989, p.225-278.

BIBLIOGRAFIA

- ALMEIDA, Maria Hermínia T. de. Reformismo democrático em tempos de crise. *Lua Nova – Revista de Cultura e Política*. São Paulo: CEDEC, n.22, p.189-205, 1996.
- ANDERSON, Perry. As antinomias de Gramsci. In: *Crítica Marxista: a estratégia revolucionária na atualidade*. São Paulo: Joruês, 1986, p.7-74.
- ANTUNES, Ricardo. Trabalho e precarização numa ordem neoliberal. In: FRIGOTO & GENTILI (org.). *A cidadania negada: políticas de exclusão na educação e no trabalho*. Buenos Aires: CLACSO, 2000, p.35-48.
- ARAÚJO, José Prata de. *Previdência Social: uma tragédia brasileira*. Belo Horizonte: Síntese, jun. 1991.
- _____. Previdência Social ameaçada. É a contra-reforma neoliberal. *Revista Inscrita*. Brasília: CFESS, n.1, p.33-38, nov. 1997.
- _____. *O que mudou na Previdência Social: um estudo da Emenda Constitucional da Previdência e de sua regulamentação*. Belo Horizonte: Projeto Cidadania, abr. 1999, 30p.
- AZEVEDO, Janete M. L. de. *A educação como política pública*. Campinas: Autores Associados, v.56, 1997. 75p.
- BENJAMIN, César et al. *A opção brasileira*. Rio de Janeiro: Contraponto, 1998. 204p.
- BHERING, Elaine Rossetti. A reforma do Estado e a (des)construção da Seguridade Social. ed. especial. *Revista do SEPE*, n.5 e 6, p. 74- 78, 1999.
- BOBBIO, Norberto. *Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política*. 3. ed. São Paulo: Paz e terra, 1990. 173p.
- _____. *Liberalismo e democracia*. 6.ed. São Paulo: Brasiliense, 1994. 100p.
- BONAVIDES, Paulo. *Do Estado liberal ao Estado Social*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1972. 258p.
- BUTTIGIEG, Joseph. O método de Gramsci. In: *Educação em foco: Gramsci 100 anos*. Juiz de Fora: Editora UFJF, v.5, n.2, p.13-32, 2000/2001.
- CAMPOS, Regina. Desregulação da concorrência. In: *Dicionário da Educação Profissional*. Belo Horizonte: UFMG/NETE e SETASCAD, 2000. p.102.
- CARBONE, Célia O. *Seguridade Social no Brasil: ficção ou realidade?* São Paulo: Editora Atlas, 1994. 166p.
- CARTAXO, Ana Maria. Análise da Política Previdenciária brasileira na conjuntura nacional – da Velha República ao Estado autoritário. In: *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo: Cortez, n.40, p.58-80, dez. 1992.

- CARVALHO, Carlos Eduardo. O Brasil do real: sem inflação, sem crescimento, sem emprego. In: *Cadernos do CEAS*, Salvador, n.176, p.13-23, 1998.
- CASANOVA, Pablo G. Globalidade, neoliberalismo e democracia. In: GENTILI (org.). *Globalização excludente: desigualdade, exclusão e democracia na nova ordem mundial*. Petrópolis: Vozes, 1999, p.46-62.
- CASTEL, Robert. Crise nas proteções sociais. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 26/02/1995, Caderno Mais, p.7.
- _____. As armadilhas da exclusão. In: *Y a-t-il dès exclus? L'exclusion en débat. Lien Social et Politiques*. RIAC, 34, Paris, Montreal, automne, 1995, 20 p. (Tradução de: Cleisa Maffei Rosa e Mariângela B. Wanderley).
- CASTRO, Araújo. *A Constituição de 1937*. Rio de Janeiro: Livraria Editora Freitas Bastos, 1938.
- CHAUÍ, Marilena. Ideologia neoliberal e universidade. In: OLIVEIRA, F. & PAOLI, M.C. (org.). *Os sentidos da democracia: políticas do dissenso e hegemonia global*. 2.ed. Petrópolis: Vozes, 2000, 27-51.
- CHESNAIS, François. A fisionomia das crises no regime de acumulação sob dominância financeira. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n.52, p.21-53, nov. 1998.
- CHOMSKY, Noam. Democracia e mercados na nova ordem mundial. In: GENTILI (org.). *Globalização excludente: desigualdade, exclusão e democracia na nova ordem mundial*. Petrópolis: Vozes, 1999, p.7-45.
- COELHO, João Gilberto e OLIVEIRA, Antônio Carlos. *A nova Constituição: avaliação do texto e perfil dos constituintes*. Rio de Janeiro: Revan, 1989. 455p.
- COHN, Amélia. A reforma da Previdência Social: virando a página da história. *São Paulo em Perspectiva – Revista da Fundação SEADE*, São Paulo, vol.9, n.4, p.54-59, 1995.
- _____. Os custos sociais do ajuste: o desbalanço social do governo FHC. *Proposta*, Rio de Janeiro, n.80, p.7-11, 1999.
- _____, A questão social no Brasil: a difícil construção da cidadania. In: MOTA, C.G. *Viagem incompleta: a experiência brasileira (1500-2000) - a grande transação*. São Paulo: SENAC, 2000, p. 385-403.
- COSTA, Lúcia. *A reforma do Estado no Brasil: uma crítica ao ajuste neoliberal*. São Paulo: PUC/SP, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, 2000. 408p. (Tese de doutorado).
- COSTA, Tarcísio. Os anos noventa: o acaso do político e a sacralização do mercado. In: MOTA, C.G. *Viagem incompleta: a experiência brasileira (1500-2000) - a grande transação*. São Paulo: SENAC, 2000, p.249-281.

- COUTINHO, Carlos Nelson. Marx. In: FERREIRA & ESTEVES & COUTINHO (org.). *O pensamento inquieto*. Brasília: UnB, 1993, p.23-38.
- _____. O lugar do Manifesto na evolução da teoria política marxista. In: REIS FILHO (org.). *O Manifesto Comunista 150 anos depois*. Rio de Janeiro: Contraponto e São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1998, p.43-66.
- CROSSMAN, R. H. S. *Biografia do Estado moderno*. São Paulo: Livraria Editora Ciências Humanas, 1980. 234p. (Tradução de Evaldo Vieira).
- CROZIER, Michel. O Estado e as regulações na economia. In: *Estado modesto, Estado moderno: estratégia para uma outra mudança*. Brasília: FUNCEF, 1989, p.83-112.
- _____. Brasil: aspectos políticos da crise econômica. *Revista de Cultura e Política*. São Paulo: CEDEC, n.49, p.5-34, 2000.
- CURY, Carlos Roberto Jamil. *A educação na Revisão Constitucional de 1925-26*: Belo Horizonte: UFMG, 1992. 188p. (Relatório de Pesquisa).
- DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos da teoria geral do Estado*. 21.ed. São Paulo: Saraiva. 2000. 307p.
- DELGADO, Ignácio Godinho. *Previdência Social e mercado no Brasil*. São Paulo: LTr, 2001. 317p.
- DINIZ, Eli. *Empresário, Estado e capitalismo no Brasil; 1930 – 1945*. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1978.
- _____. Em busca de um novo paradigma: a reforma do Estado no Brasil dos anos 90. *São Paulo em Perspectiva – Revista da Fundação SEADE*. São Paulo, vol.10, n.4, p.13-26, out./dez. 1996.
- _____. Estabilização econômica, conflito distributivo e democracia no Brasil (1985-88). In: DINIZ. *Crise, reforma do Estado e governabilidade*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997, p.41-112.
- _____. Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. In: DINIZ & AZEVEDO (org.). *Reforma do Estado e democracia no Brasil*. Brasília: UnB - ENAP, 1997, p.19-54.
- _____. Globalização, ajuste e reforma do Estado: um balanço da literatura recente. *BIB - Revista brasileira de informação bibliográfica em ciências sociais*. Rio de Janeiro, n.45, p.3-24, 1998.
- DRAIBE, Sônia. As políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas. In: *Para a década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas*. Brasília: IPLAN/IPEA, 1990, p.1-63.

- _____. Repensando a política social: dos anos 80 ao início dos 90. In: SOLA & PAULANI (org.). *Lições da década de 80*. São Paulo: Edusp - Urisd, 1995, p.201-221.
- _____. A política social na América Latina: o que ensinam as experiências recentes de reformas? In: DINIZ & AZEVEDO (org.). *Reforma do Estado e democracia no Brasil*. Brasília: UnB - ENAP, 1997, p.213-258.
- DUPAS, Gilberto. A lógica da economia global e a exclusão social. *Estudos Avançados USP*, São Paulo: USP/IEA, n.34, p.121-159, 1998.
- FALEIROS, Vicente. *O trabalho da política: saúde e segurança dos trabalhadores*. São Paulo: Cortez, 1992. 312p.
- _____. Previdência Social e neoliberalismo. *Universidade e Sociedade*. Brasília, n.6, fev. 1994, p.87-93.
- FARIAS, Flávio B. de. *O Estado capitalista contemporâneo: para a crítica das visões regulacionistas*. São Paulo: Cortez, 2000. 117p.
- FAUSTO, Bóris. Pequeno Ensaio de História da República: (1889/1945). *Cadernos CEBRAP*. São Paulo: Brasiliense, n.10, sd, 56p.
- FERREIRA, Cândido G. O fordismo sua crise e algumas considerações sobre o caso brasileiro. *Nova Economia*. Belo Horizonte: CEDEPLAR/UFMG, v.7, n.2, p.165-201, 1997.
- FIORI, José Luís. Transição terminada: crise superada? *Novos Estudos CEBRAP*. São Paulo, n.28, p.137-151, out. 1990.
- _____. Globalização, estados nacionais e políticas públicas. *Ciência Hoje*. Rio de Janeiro: SBPC, vol.16, n.96, p.24-31, dez. 1993.
- _____. O nó cego do desenvolvimentismo brasileiro. *Novos Estudos CEBRAP*. São Paulo, n.40, p.125-144, nov. 1994.
- FLEURY, Sônia. *Estado sem cidadãos: seguridade social na América Latina*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1994. 251p.
- FRANÇA, Júnia Lessa et al. *Manual para normalização de publicações técnico-científicas*. 4.ed. Belo Horizonte: UFMG, 1998. 213p.
- FRIGOTTO, Gaudêncio e CIAVATTA, Maria (org.). *Teoria e educação no labirinto do capital*. Petrópolis: Vozes, 2001. 188p.
- _____. A nova e a velha faces da crise do capital e o labirinto dos referenciais teóricos. In: FRIGOTTO & CIAVATTA (org.). *Teoria e educação no labirinto do capital*. Petrópolis: Vozes, 2001, p.21-46.

- GIANNOTTI, José Arthur. Marx: vida e obra. In: *Coleção Os Pensadores*. 4.ed. São Paulo: Abril, 1987, p. i-xx.
- GOMES, Ângela M^a de Castro. *Burguesia e Trabalho: política e legislação social no Brasil 1917-1937*. Rio de Janeiro: Campus, 1979. 318p.
- GRAMSCI, Antonio. *Os intelectuais e a organização da cultura*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.
- _____. *Concepção dialética da história*. 5.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1984. 341p. (Tradução: Carlos Nelson Coutinho).
- HARVEY, David. A transformação político-econômica no capitalismo no final do século XX. In: *Condição Pós-Moderna*. 7.ed. São Paulo: Loyola, 1988, p.115-184. (Tradução de Adail U. Sobral e Maria Stela Gonçalves).
- IANNI, Octávio. *O colapso do populismo no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1975. 223p.
- _____. *Estado e capitalismo*. São Paulo: Editora Brasiliense, 2.ed., 1989. 274p.
- _____. A nova república do “Brasil”. In: CUEVA (org.). *Tempos Conservadores*. São Paulo: Hucitec, 1989, p.109-129.
- JAGUARIBE, Hélio. Populismo, autoritarismo e democracia, nas presentes condições brasileiras. *Encontros com a civilização brasileira*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, n.29, p.175-195, 1982.
- LACERDA, Antônio Correa. Globalização e reestruturação produtiva: o Brasil na berlinda? *São Paulo em perspectiva – Revista da Fundação SEADE*. São Paulo, n.3, v.12, p.89-95, 1998.
- LAJOLO, Laurana. *Antônio Gramsci: uma vida*. São Paulo: Brasiliense, 1982. 150p.
- LAMOUNIER, Bolivar. Antecedentes, riscos e possibilidades do governo Collor. In: LAMOUNIER (org.). *De Geisel a Collor: o balanço da transição*. São Paulo: Sumaré/MCT/CNPq, 1990, p.13-35.
- _____. E no entanto se move: formação e evolução do Estado democrático no Brasil - 1930-94 In: LAMOUNIER & CARNEIRO & PAIVA. *50 anos de Brasil - 50 anos de Fundação Getúlio Vargas*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1994, p.1-112.
- _____. O real e a sociedade. *Real: um novo começo*. Brasília: Presidência da República – Governo FHC, 1995. 6p.
- _____. Reformas liberais na América Latina: efeitos políticos. *São Paulo em perspectiva – Revista da Fundação SEADE*, São Paulo, n.3, v.12, p.15-26, 1998.

- LESBAUPIN, Ivo e ABREU, Antônio. Conjuntura sócio-econômico-política brasileira. *Caderno do CEAS*, Salvador, n.170, p.9-32, jul./ago., 1997.
- LEHER, Roberto. Tempo, autonomia, sociedade civil e esfera pública: uma introdução ao debate a propósito dos ‘novos’ movimentos sociais na educação. In: *A cidadania negada: políticas de exclusão na educação e no trabalho*. Buenos Aires: CLACSO, 2000, p.145-176.
- LIGUORI, Guido. O pensamento de Gramsci na época da mundialização. *Educação em foco: Gramsci 100 anos*. Juiz de Fora: Editora UFJF, v.5, n.2, p. 33-52, 2000/2001.
- MACHADO, João. Internacionalização do capital: uma fase perversa. *São Paulo em perspectiva – Revista da Fundação SEADE*. São Paulo, n.3, v.12, p. 9-14, 1998.
- MARQUES, Rosa Maria. *A proteção social e o mundo do trabalho*. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas/EAESP, 1996. 277p. (Tese de doutorado).
- MARSHALL, T. H. *Política Social*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967, 242p. (Tradução de: Meton P. Gadelha).
- MARTINE, George. A resolução da questão social no Brasil: experiências passadas e perspectivas futuras. In: *Para a década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas*. Brasília: IPLAN/IPEA, 1990, p.97-127.
- MARX, Karl & ENGELS, Friedrich. Prefácio para a crítica da economia política. In: *Coleção Os pensadores*. 4.ed. São Paulo: Abril, 1987, p. 27-32. (Tradução de José Arthur Giannotti e Edgar Malagodi).
- MELO, Marcus André B. C. Crise no mundo do trabalho e seguridade social. *São Paulo em perspectiva – Revista da Fundação SEADE*. São Paulo: n.4, v.9, out./dez. 1995, p.40-45.
- MERQUIOR, José Guilherme. *O liberalismo antigo e moderno*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1991. 230p. (Tradução de Henrique de Araújo Mesquita).
- MOISÉS, José A. Dilemas da consolidação Democrática no Brasil. In: ALBUQUERQUE & MOISÉS (org.). *Dilemas da consolidação da democracia*. São Paulo: Paz e Terra, 1989, p.119-177.
- _____. Uma crítica da primeira geração de estudos da transição. In: *Os brasileiros e a democracia*. São Paulo: Ática, 1995, p.23-47.
- MOTA, Ana Elizabete. Sobre a crise da seguridade social no Brasil. *Cadernos da Adufrj*. Rio de Janeiro: UFRJ, n.4, p.4-7, ago. 2000.
- MOTTA, Helena S. B. *Crise e Reforma do Estado Brasileiro*. Juiz de Fora: UFJF, 2000. 231p.
- MUNAKATA, Kazumi. *A legislação trabalhista no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1984. 112p.

- NOGUEIRA, Marco Aurélio. Gramsci desembalsamado: em torno dos abusos do conceito de sociedade civil. *Educação em foco: Gramsci 100 anos*. Juiz de Fora: UFJF, v.5, n.2, p.53-62, 2000/2001.
- NOGUEIRA, Vera Maria R. Assimetrias e tendências da Seguridade Social brasileira. *Serviço Social e Sociedade*. São Paulo: n.65, p.95-123, mar. 2001.
- NOSSELLA, Paolo. Educação e cidadania em Antônio Gramsci. In: *Educação e cidadania: quem educa o cidadão?* 5.ed. São Paulo: Cortez, 1995, p.81-94.
- O'DONNELL, Guillermo. Hiatos, instituições e perspectivas democráticas. In: O'DONNELL & REIS (orgs.). *A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*. São Paulo: Vértice e Revista dos Tribunais, 1988, p.73-90.
- OFFE, Claus. Reforma do Estado e Trabalho. *Cadernos da Escola do Legislativo*. Belo Horizonte, v.7, n.4, p. 11-49, jan./jul. 1998.
- OLIVEIRA, Dalila Andrade. Reestruturação capitalista no contexto da globalização: as mudanças nas condições gerais de produção. In: *Educação básica: gestão do trabalho e da pobreza*. Petrópolis: Vozes, 2000, p.25-103.
- OLIVEIRA, Francisco. O surgimento do antivalor: capital, força de trabalho e fundo público. *Novos Estudos CEBRAP*. São Paulo, n. 22, p.8-28, out. 1988.
- _____. Neoliberalismo à brasileira. In: SADER & GENTILI (org.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p.24-28.
- _____. A derrota da vitória: a contradição do absolutismo de FHC. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n.50, p.13-21, mar. 1998.
- _____. À sombra do Manifesto Comunista: globalização e reforma do Estado na América Latina. In: GENTILI & SADER (org.). *Pós-neoliberalismo II*. Petrópolis: Vozes, 1999, p.68-78.
- _____. Privatização do público, destituição da fala e anulação da política: o totalitarismo neoliberal. In: OLIVEIRA, F. & PAOLI, M.C. (org.). *Os sentidos da democracia: políticas do dissenso e hegemonia global*. 2.ed. Petrópolis: Vozes, 2000, p.55-81.
- _____. A nova hegemonia da burguesia no Brasil dos anos 90 e os desafios de uma alternativa democrática. In: FRIGOTTO & CIAVATTA (org.). *Teoria e educação no labirinto do capital*. Petrópolis: Vozes, 2001, p. 47-71.
- OLIVEIRA, Francisco Eduardo B. et al. *Reforma da Previdência: modelo de opções*. Rio de Janeiro: IPEA, set. 1996, 8 p. (Texto para discussão n. 436).
- PEREIRA, Luiz Carlos B. Uma abordagem pragmática para a intervenção do Estado: o caso brasileiro. *DADOS – Revista de ciências Sociais*. Rio de Janeiro, v.34, n.1, p. 5-19, 1991.

- _____. Uma interpretação da América Latina: a crise do Estado. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n.37, p.37-57, nov. 1993.
- _____. Estado, Sociedade Civil e Legitimidade Democrática. *Lua Nova – Revista de Cultura e Política – CEDEC*. São Paulo, n.36, p.85-95, 1995.
- _____. *A reforma do aparelho do Estado e a Constituição brasileira*. Brasília: Presidência da República, jan.1995. 14p. (Seminário sobre a Reforma Constitucional).
- _____. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: BRESSER & SPINK (orgs.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 1998, p. 21-38.
- _____. Um novo Estado para a América Latina. *Novos Estudos CEBRAP*. São Paulo, n.50, p.91-98, 1998.
- PINHEIRO, Maria Francisca. O público e o privado na educação: um conflito fora de moda? In: FÁVERO Osmar (org.). *A educação nas constituintes brasileiras 1823-1988*. Campinas: Autores Associados, 1996, p.255-291.
- PINHEIRO, Paulo Sérgio. Trabalho Industrial no Brasil: uma revisão. *Estudos CEBRAP*, São Paulo, n.14, p.120-131, 1975.
- PILLATI, Adriano. Comentários ao texto de Maria Francisca Pinheiro. In: FÁVERO O. (org.). *A educação nas constituintes brasileiras 1823-1988*. Campinas: Autores Associados, 1996, p.293-302.
- POCHMANN, Márcio. *O trabalho sobre fogo cruzado*. São Paulo: Contexto, 1999. 205p.
- PRZEWORSKI, Adam. *Capitalismo e Social-Democracia*. São Paulo: Companhia das Letras, 1989. 330p.
- REIS, Fábio Wanderley. Cidadania democrática, corporativismo e política social no Brasil. In: *Para a década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas*. Brasília: IPLAN/IPEA, 1990, p.161-196.
- RIZEK, Cibele S. A greve dos petroleiros. *Praga*. São Paulo: n.6, p.97-105, set. 1998.
- RODRIGUES, Neidson. *Estado, Educação e Desenvolvimento Econômico*. São Paulo: Cortez, 1987. 158p.
- ROIO, Marcos del. Globalização e crise do Estado brasileiro. *Cadernos da F.F.C.*, Marília, vol.8, n.2, p. 127-148, 1999.
- ROMANELLI, Otaíza de O. *História da educação no Brasil: 1930-1973*. Petrópolis: Vozes, 1978.

- SADER, Emir e GENTILI, Pablo (org.). *Pós-neoliberalismo II: que Estado para que democracia?* Petrópolis: Vozes, 1999. 182p.
- SANTOS, Boaventura de Souza. Reinventar a democracia: entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo. In: OLIVEIRA, F. & PAOLI, M.C. (org.). *Os sentidos da democracia: políticas do dissenso e hegemonia global*. 2.ed. Petrópolis: Vozes, 2000, p.55-81.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. Transição em resumo: do passado recente ao futuro imediato. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo: ANPOCS, n.1, vol.1, p.16-29. jun. 1986.
- _____. *Razões da Desordem*. Rio de Janeiro: Rocco, 1993, 148p.
- SAVIANI, Demerval. Análise crítica da organização escolar brasileira através das leis 5.540/68-5.692/71. In: GARCIA, W. (org.). *Educação Brasileira Contemporânea: organização e Funcionamento*. São Paulo: McGraw-Hill do Brasil, 1976, p.174-194.
- _____. Neo-liberalismo ou pós-neoliberalismo? Educação pública, crise do Estado e democracia na América Latina. In: MELLO, WACHOWICZ e outros. *Estado e educação*. Campinas: Papirus, Cedes e São Paulo: Ande, Anped, 1992, p.9-29.
- _____. Onze teses sobre educação e política. In: *Escola e Democracia*. 33.ed. São Paulo: Autores Associados, 2000, p. 81-91.
- SINGER, Paul. Adam Smith: vida e obra. *Coleção Os Pensadores*. 2.ed. São Paulo: Abril Cultural, 1979, p.v-xiv.
- _____. Globalização positiva e globalização negativa: a diferença é o Estado. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n.48, p.39-65, jul. 1997.
- _____. *Globalização e desemprego: diagnóstico e alternativas*. São Paulo: Contexto, 1998, 139p.
- SOARES, Laura T. R. A reforma da previdência social no Brasil. *Cadernos da Adufrj*, Rio de Janeiro: UFRJ, n.4, p.8-24, ago. 2000.
- SOLA, Lourdes. Estado, reforma fiscal e governabilidade democrática: qual Estado? *Novos Estudos CEBRAP*. São Paulo, n.38, p.189-205, mar. 1994.
- _____. Choque heterodoxo e transição democrática sem ruptura: uma abordagem transdisciplinar. In: SOLA L. (org.). *O Estado da transição: política e economia na Nova República*. São Paulo: Vértice e Revista dos Tribunais, 1988, p.13-61.
- SOUZA, Angelina Matos. O Estado dependente e a globalização. *Cadernos da F.F.C. Marília*, v.8, n.2, p. 105-125, 1999.

- SOUZA Amaury de e LAMOUNIER, Bolivar. A feitura da nova constituição: um reexame da cultura política brasileira. In: LAMOUNIER (org.). *De Geisel a Collor: o balanço da transição*. São Paulo: Sumaré/MCT/CNPq, 1990, p.81-134.
- SOUZA, Celina e CARVALHO Inaiá. Reforma do Estado, descentralização e desigualdades. *Lua Nova – Revista de Cultura Política*, São Paulo, n.48, p.187-212, 1999.
- STACCONE, Giuseppe. *Gramsci - 100 anos: revolução e política*. Petrópolis: Vozes, 1991. 115p.
- TAVARES, Maria da Conceição. As políticas de ajuste no Brasil: os limites da resistência. In: TAVARES & FIORI. *Desajuste global e modernização conservadora*. São Paulo: Paz e Terra, 1996, p. 75-126.
- TEIXEIRA, Francisco José S. O neoliberalismo em debate. In: TEIXEIRA & OLIVEIRA (org.). *Neoliberalismo e reestruturação produtiva*. 2.ed. São Paulo: Cortez e Fortaleza: UECE, 1998, p.195-252.
- _____. Modernidade e crise: reestruturação capitalista ou fim do capitalismo? In: TEIXEIRA & OLIVEIRA (org.). *Neoliberalismo e reestruturação produtiva*. 2.ed. São Paulo: Cortez e Fortaleza: UECE, 1998, p.15-74.
- TELLES, Vera da S. Sociedade Civil e espaços públicos: os caminhos (incertos) da cidadania no Brasil atual. In: *Direitos sociais: afinal do que se trata?* Belo Horizonte: UFMG, 1999, p.135-167.
- _____. Direitos sociais: afinal do que se trata. In: *Direitos sociais: afinal do que se trata?* Belo Horizonte: UFMG, 1999, p.169-194.
- TOTA, Antônio Pedro. *O Estado Novo*. São Paulo: Brasiliense, 1987. 69p.
- VIANNA, Luiz Jorge Werneck. Sistema liberal e direito do trabalho. *Estudos CEBRAP*. São Paulo, n.7, p.113-149, 1974.
- _____. *Travessia: da abertura à Constituinte*. Rio de Janeiro: Taurus, 1986. 291p.
- _____. Caminhos e descaminhos da revolução passiva à brasileira. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, v.39, n.3, 1996.
- VIANNA, Maria Lúcia W. Benefícios Privados, vícios públicos: dilemas atuais da Seguridade Social no Brasil. DINIZ & AZEVEDO (org.). *Reforma do Estado e democracia no Brasil*. Brasília: UnB/ENAP, 1997, p.259-294.
- _____. *A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, UCAM, IUPERJ, 1998. 270p.
- _____. As armas secretas que abateram a seguridade social. In: LESBAUPIN (org.). *O desmonte da Nação: balanço do governo FHC*. Petrópolis: Vozes, 1999, p.91-114.

_____. Brasil: do golpe de 1964 à redemocratização. In: MOTA, C.G. *Viagem incompleta: a experiência brasileira (1500-2000) - a grande transação*. São Paulo: SENAC, 2000, p.187-217.

VIEIRA, Sofia Lerche. *Política Educacional em tempos de transição (1985-1995)*. Fortaleza: Universidade Estadual do Ceará, abr. 1998. 193p. (Tese/concurso de Professor Titular em Educação).

FONTES DOCUMENTAIS

Documentos Oficiais:

BRASIL. *Constituição 1988*. Texto Constitucional de 5/10/88 com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais até 1998. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1998.

BRASIL. Congresso Nacional. Discurso do Senador Fernando Henrique Cardoso, presidente eleito da República. *Diário do Congresso Nacional* (Seção II). Brasília, dez. 1994, p.9185-9197.

_____. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Relatório Final da Comissão Especial para estudo do sistema previdenciário*. Brasília, 1992. (Relator: Deputado Antônio Britto).

_____. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Relatório Final da Proposta de Emenda à Constituição n. 33. Substitutivo Deputado Euler Ribeiro*. Brasília, 05/3/1996.

_____. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Relatório Final da Proposta de Emenda à Constituição n. 33. Substitutivo Deputado Michel Temer*. Brasília, 20/3/1996.

_____. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Pronunciamento do Deputado Arnaldo Faria de Sá. *Diário do Congresso Nacional*. Brasília, 27/6/1996.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. *Quadro comparativo: Constituição de 1988, PEC 33/95, texto aprovado na Câmara e substitutivo aprovado no Senado*. Brasília, 1996. (www.senado.gov.br/web/senador/beniver/previ/quadro).

_____. Congresso Nacional. Senado Federal. *Relatório Final da Proposta de Emenda à Constituição n. 33. Ssubstitutivo Senador Beni Veras*. Brasília, 23/7/1997.

BRASIL. Congresso Nacional. *Resultados da votação em primeiro e segundo turnos da PEC 33/95, destaques e emendas aglutinativas (atualizado até 9 de junho de 1998)*. Brasília, 9/6/1998.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 20 - 15 dez. 1998. Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências. Brasília, dez. 1998.

BRASIL. Lei 8212 - 24 jul. 1991. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, n. 142, Brasília, 25/07/91.

BRASIL. Lei 8213 - 24 jul. 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, n. 141, Brasília, 25/07/91.

BRASIL. MPAS/CEPAL. *A previdência social e a revisão constitucional*. Brasília, vol.1, 1993.

_____. MPAS/CEPAL. *A previdência social e a revisão constitucional*. Brasília, vol.2, 1993.

_____. MPAS/CEPAL. *A previdência social e a revisão constitucional* – Brasília, 1994. (Seminário Internacional).

_____. MPAS. *Carta ao Segurado da Previdência Social*. Brasília, mai. 1998.

_____. MPAS. *Exposição de Motivos*, n. 12 (conjunta). Modifica o sistema de Previdência Social. Brasília, 17/3/1995.

_____. MPAS. *Livro Branco da Previdência Social (versão simplificada)*. Brasília, 1997. 71p.

_____. MPAS. *Os efeitos da inflação sobre os benefícios*. Brasília, 1995.

_____. MPAS. *Previdência estimula o debate e divulga regras de transição para o novo regime previdenciário*. Brasília, 1995, 22p.

_____. MPAS. *Reforma da Previdência*. Brasília, 1995, 78p.

_____. MPAS. *Tira Dúvidas - Reforma da Previdência*. Brasília, (s/d), 22p.

_____. MPAS *Tire suas dúvidas sobre a Reforma da Previdência – o falso e o verdadeiro na reforma*. Brasília, 1995, 40p.

_____. MPAS. *Tudo que você precisa saber sobre a Reforma da Previdência*. Brasília, 1995, 29p.

_____. MTPS. *Propostas de anteprojetos de atos legislativos - Proposta Magri*. Brasília, 1991.

BRASIL, Poder Executivo. Mensagem n. 306. Encaminha a Proposta de Emenda à Constituição (PEC), que modifica o sistema de Previdência Social, estabelece normas de transição e dá outras providências. Brasília, 17/3/1995.

BRASIL. Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado. MARE. *Plano diretor da reforma do aparelho do Estado*. Brasília, 1996. 83p.

_____. Presidência da República. *Discurso de Posse do Presidente Fernando Henrique Cardoso no Congresso Nacional*. Brasília, 1/1/1995. (www.planalto.gov.br).

- _____. Presidência da República. *Mensagem do Presidente Fernando Henrique Cardoso ao Congresso Nacional* – 1995. Brasília, 15/2/1995. (www.planalto.gov.br).
- _____. Presidência da República. *Mensagem do Presidente Fernando Henrique Cardoso ao Congresso Nacional* – 1996. Brasília, 16/2/1996. (www.planalto.gov.br).
- _____. Presidência da República. *Mensagem do Presidente Fernando Henrique Cardoso ao Congresso Nacional* – 1997. Brasília, 17/2/1997. (www.planalto.gov.br).
- _____. Presidência da República. *Mensagem do Presidente Fernando Henrique Cardoso ao Congresso Nacional* – 1998. Brasília, 16/2/1998. (www.planalto.gov.br).
- _____. Presidência da República. *Pronunciamentos do Presidente da República* – 1995. Brasília, (www.planalto.gov.br).
- _____. Presidência da República. Pronunciamento do Presidente Fernando Henrique Cardoso na Abertura do Seminário sobre Concessões de Serviços Públicos. *Pronunciamentos do Presidente da República* – 1995. Brasília, 12/4/1995.
- _____. Presidência da República. Pronunciamento do Presidente Fernando Henrique Cardoso na Câmara de Comércio Brasileiro-Americano. *Pronunciamentos do Presidente da República* – 1995. Nova York, 19/4/1995.
- _____. Presidência da República. Pronunciamento do Presidente Fernando Henrique Cardoso na Solenidade comemorativa do primeiro aniversário do Real. *Pronunciamentos do Presidente da República* – 1995. Brasília, 1/7/1995.
- _____. Presidência da República. Pronunciamento do Presidente Fernando Henrique Cardoso em Solenidade na cidade de Navegantes. *Pronunciamentos do Presidente da República* – 1995. Santa Catarina, 2/10/1995.
- _____. Presidência da República. Pronunciamento do Presidente Fernando Henrique Cardoso na Confederação Nacional da Indústria – CNI. *Pronunciamentos do Presidente da República* – 1995. Brasília, 18/10/1995.
- _____. Presidência da República. *Pronunciamentos do Presidente da República* – 1996. Brasília (www.planalto.gov.br).
- _____. Presidência da República. Entrevista coletiva. *Pronunciamentos do Presidente da República* – 1996. Brasília, Palácio do Planalto, 17/1/1996.
- _____. Presidência da República. Pronunciamento do Presidente Fernando Henrique Cardoso na Reunião com as Centrais Sindicais sobre a Reforma da Previdência Social. *Pronunciamentos do Presidente da República* – 1996. Brasília: Palácio do Planalto, 18/1/1996.

_____. Presidência da República. Pronunciamentos do Presidente Fernando Henrique Cardoso na Voz do Brasil. *Pronunciamentos do Presidente da República – 1996*. Brasília, 19/3/1996.

_____. Presidência da República. Pronunciamentos do Presidente Fernando Henrique Cardoso no Seminário - Custo Brasil: agenda no Congresso Nacional. *Pronunciamentos do Presidente da República – 1996*. Brasília, 22/5/1996.

_____. Presidência da República. Pronunciamentos do Presidente Fernando Henrique Cardoso na Reunião de Balanço do Governo. *Pronunciamentos do Presidente da República – 1996*. Brasília, Palácio do Planalto, 19/12/1996.

_____. Presidência da República. *Pronunciamentos do Presidente da República – 1997*. Brasília (www.planalto.gov.br).

_____. Presidência da República. Pronunciamentos do Presidente Fernando Henrique Cardoso no Encontro com jornalistas do Projeto Jornalista Amigo da Criança. *Pronunciamentos do Presidente da República – 1997*. Brasília, Granja do Torto, 10/10/1997.

_____. Presidência da República. Pronunciamento do Presidente Fernando Henrique Cardoso no Palácio do Planalto. *Pronunciamentos do Presidente da República – 1998*, Brasília, 07/05/1998.

Documentos dos empresários, dos trabalhadores e de instituições financeiras internacionais:

CNI. *Custo Brasil: agenda no Congresso Nacional*. Rio de Janeiro: CNI, 1996. 68p.

CUT. Seguridade Social: direito do cidadão – um dever do Estado – Os 13 pontos em defesa da Previdência Social. *Informa CUT*, São Paulo, n.174, 7-13/2/1992.

CUT. *Uma nova previdência social no Brasil – proposta para discussão com a sociedade*. São Paulo, jul. 1995.

FIESP. *Uma proposta de reforma tributária e de Seguridade Social*. São Paulo, ago. 1992.

FEBRABAN. *A Previdência Social no Brasil: diagnóstico e propostas de reforma*. São Paulo, 1992.

FORÇA SINDICAL. *Um Projeto para o Brasil*. 1993. (mimeo).

FMI. *Brasil: opções para a reforma da Seguridade Social*. Jul. 1992. (mimeo).

Matérias e artigos publicados na imprensa:

Matérias:

Boletim DIAP – Departamento Intersindical de Assessoria parlamentar. Brasília: jan. 1997, p.7.

Diário do Congresso Nacional. Brasília, 27/06/1996.

Folha de S. Paulo. Emenda da Previdência tem novo atraso. São Paulo, 18/4/1995, caderno1, p.12.

_____. Reforma da Previdência: relator recua e nova lei deve ter vigência acelerada. São Paulo, 6/12/1995, caderno1, p.4.

_____. Previdência une adversários contra reforma. São Paulo, 12/12/1995, caderno 1, p.10.

_____. CUT e Força Sindical param emenda da Previdência. São Paulo, 14/12/1995, caderno1, p.6.

_____. Governistas obstruem Emenda. São Paulo, 15/12/1995, caderno1, p.9.

_____. CUT referenda acordo da Previdência. São Paulo, 5/2/1996, caderno1, p.7.

_____. Reforma da Previdência: governo terá de fazer ajuste em 5 anos. São Paulo, 10/2/1996, caderno1, p.6.

_____. CUT rompe com governo e deixa acordo da reforma. São Paulo, 6/3/1996, caderno1, p.5.

_____. Câmara derruba substitutivo do governo. São Paulo, 7/3/1996, caderno1, p.12.

_____. Governo investe tudo para mudar votos no Congresso. São Paulo, 22/3/1996, caderno1, p.7.

_____. Reduzir o custo. São Paulo, 17/5/1996, caderno1, p.2.

_____. Aliados vão tentar aprovar medida em comissão da Câmara. São Paulo, 9/12/1997, caderno1, p.5.

_____. Novo sistema terá contas individuais. São Paulo, 20/5/1998, caderno1, p.13.

_____. Guia da Previdência. São Paulo, 6/11/1998, caderno especial.

Jornal do Brasil. Vicentinho dobra a CUT. Política/Brasil, p.6.

Revista ANFIP – Associação Nacional dos Fiscais Previdenciários. Brasília, n.40, mar. 1995.

Isto É. Acabou o nhenhém. São Paulo, n.1326, 22/2/1995, p.20-23.

_____. Sai dessa, Presidente. São Paulo, n.1330, 29/3/1995, p.20-22.

_____. O tucano vira bicho. São Paulo, n.1331, 5/4/1995, p.24-26.

_____. Estouro da reforma. São Paulo, n.1373, 24/1/1996, p.132.

_____. Quarta-feira negra. São Paulo, n. 1380, 13/3/1996, p.102-104.

_____. Rebelião de cúpula. São Paulo, n.1389, 15/5/1996, p.116-118.

_____. Votações produtivas. São Paulo, n.1399, 24/7/96, p.20-22.

_____. Mãos à obra. São Paulo, n.1427, 5/2/1997, p.18-22.

_____. Segure-se quem puder. São Paulo, n.1458, 10/9/1997, p.112-113.

_____. Mãos à obra: o que vem por aí. São Paulo, n.1467, 12/11/1997, p.20-25.

_____. Derrota fora de hora. São Paulo, n. 1493, 13/5/1998, p.22.

_____. A reforma desencalhou. São Paulo, n.1519, 11/11/1998, p.116-118.

VEJA. Susto na largada. São Paulo, 29/3/1995, p.32-34.

_____. É como nos tempos do Itamar. São Paulo, 5/4/1995, p.32-35.

_____. O Brasil está com rumo – Entrevista com o Presidente Fernando Henrique Cardoso. São Paulo, 17/1/1996, p.20-27.

_____. Acerto do barulho. São Paulo, 21/1/1996, p.18-21.

_____. Eles não usam INSS. São Paulo, 6/3/1996, p.20-27.

_____. Pegou com o bigode na botija. São Paulo, 13/3/1996, p.28-33.

_____. Foi dando que FHC recebeu. São Paulo, 27/3/1996, p.30-32.

_____. O entulho provisório. São Paulo, 8/5/1996, p.30-31.

_____. A indiscreta marcha da burguesia. São Paulo, 29/5/1996, p.30-33.

_____. As elites no inferno astral. São Paulo, 26/6/1996, p.32-39.

_____. Matemática moderna. São Paulo, 13/11/1996, p.44-45.

_____. Primeira batalha. São Paulo, 5/2/1997, p.36-40.

_____. Viagem segura. São Paulo, 19/2/1997, p.26-27.

- _____. As razões do Presidente. São Paulo, 10/9/1997, p.22-33.
- _____. Velhice em revisão. São Paulo, 11/10/1997, p.24-26.
- _____. Primeiro passo: depois de três anos, Congresso aprova reforma da Previdência. São Paulo, 18/2/1998, p.18-23.
- _____. A história do “e”. São Paulo, 15/5/1998, p.36.
- _____. Todos vão pagar – Entrevista: André Lara Resende. São Paulo, 28/10/1998, p.11-13.
- _____. Aspirador de dinheiro. São Paulo, 4/11/1998, p.52-53.
- _____. A 26ª Emenda. São Paulo, 11/11/1998, p.61.
- _____. Meia-sola. São Paulo, 20/5/1998, p.48-49.

Artigos assinados:

- BENEVIDES, Maria Victoria. Podres poderes. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 15/2/1998, caderno1: Tendências/Debates, p.3.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. Crime da aposentadoria. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 28/3/1995, caderno1: Tendências/Debates, p.3.
- FEIJÓO, José Lopez. O projeto do governo para reformar a Previdência é benéfico para o país? Não. Assalto aos direitos dos trabalhadores. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 20/9/1997, caderno1: Tendências/Debates, p.3.
- FERREIRA, Carlos Eduardo Moreira. A reforma da Previdência e o desemprego. *Folha de S. Paulo*, s/d, São Paulo, caderno1: Tendências/Debates, p.3.
- FIOCCA, Demian. Perderemos até 11 anos de aposentadoria. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 28/7/1997, caderno2: Opinião econômica, p.2.
- FREITAS, Jânio. AI-95. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 26/3/1995, caderno1: coluna Jânio de Freitas, p.5.
- _____. As inverdades transparentes. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 19/4/1995, caderno1: coluna Jânio de Freitas, p.5.
- _____. Entre mães e palhaços. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 9/2/1996, caderno1: coluna Jânio de Freitas, p.5.
- _____. Caricatura democrática. *Folha de São Paulo*. São Paulo, 11/2/1996, caderno 1: coluna Jânio de Freitas, p.5.
- _____. O rascunho vencedor. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 26/3/1996, caderno1: coluna Jânio de Freitas, p.5.

- _____. Velha combinação. *Folha de São Paulo*. São Paulo, caderno1: coluna Jânio de Freitas, p.5, 12/4/1996.
- _____. Bomba de presente. In: *Folha de São Paulo*. São Paulo, 02/10/1997, caderno 1: coluna Jânio de Freitas, p.5.
- _____. País dos privilégios. *Folha de S. Paulo*. São Paulo, 08/10/1997, caderno1: Coluna Jânio de Freitas, p.5.
- MARTINEZ, Wladimir Novaes. O projeto do governo para reformar a Previdência é benéfico para o país? Em termos. Resíduos da “Fórmula 95”. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 20/09/1997, caderno1: Tendências/Debates, p.3.
- MARTINS, Ives Gandra da Silva. O aumento do “custo Brasil” na reforma previdenciária. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 14/2/1996, caderno1: Tendências/Debates, p.3.
- MORAES, Marcelo V. E. e PINHEIRO, Vinícius C. Previdência, desenvolvimento e justiça. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 5/11/1997, caderno2: Artigo, p.2.
- NASSIF, Luís. Pelos direitos dos aposentados. *Folha de S. Paulo*. São Paulo, 12/4/1995, caderno2: coluna Luís Nassif, p.3.
- _____. O novo seguro do trabalho. *Folha de S. Paulo*. São Paulo, 3/12/1996, caderno2: Coluna Luís Nassif, p.3.
- RESENDE, Ulisses Riedel de. Previdência: falta votar o essencial. *Folha de S. Paulo*. São Paulo, 24/2/1998, caderno2: Artigo, p.2.
- RIBEIRO, Darcy. Aposentadoria. *Folha de S. Paulo*. São Paulo, 5/2/1996, caderno1: Coluna Opinião, p.2.
- ROSSI, Clóvis. Fazer a reforma certa. *Folha de S. Paulo*. São Paulo, 9/3/1996 caderno 1, p.2.
- SCHWARZER, Helmut. Previdência e promessas duvidosas. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 12/11/1997, caderno2: Opinião Econômica, p.2.
- SILVA, Paulo Pereira da. Previdência: estamos contra, somos a favor. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 19/09/1997, caderno1: Tendências/Debates, p.3.
- SILVA, Vicente Paulo da Silva. A reforma da Previdência no Senado. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 08/10/1997, caderno1: Tendências/Debates, p.3.
- SANTOS, Luiz Carlos. Não à insegurança social. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 2/4/1995, caderno1: Tendências/Debates, p.3.
- STEPHANES, Reinhold. Quem perde e quem ganha com a reforma da Previdência. *Folha de S. Paulo*. São Paulo, 2/4/1995, caderno2: Opinião Econômica, p.2.

- _____. O que é preciso saber sobre a reforma da Previdência. *Folha de S. Paulo*. São Paulo, 1995, caderno1: Tendências/ Debates, p.3,
- _____. Previdência: em busca do equilíbrio. *Folha de S. Paulo*. São Paulo, 30/3/1997, caderno1: Tendências/ Debates, p.3.
- _____. Dívida da Previdência: a verdade e a lógica. *Folha de S. Paulo*. São Paulo, 11/02/1998, caderno1: Tendências/ Debates, p.3.
- _____. Previdência: compromisso com o futuro. *Folha de S. Paulo*. São Paulo, 1/4/1998, caderno1: Tendências/ Debates, p.3.
- _____. O discurso da contra-reforma. *Folha de São Paulo*. São Paulo, 26/6/1998, caderno1: Tendências/ Debates, p.3.
- VERAS, Beni. O projeto do governo para reformar a Previdência é benéfico para o país? Sim. Eficiência no gasto público. *Folha de S. Paulo*. São Paulo, 20/9/1997, caderno1: Tendências/Debates, p.3.
- ZARATTINI FILHO, Ricardo. Previdência, um negócio de US\$ 200 bilhões. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 2/10/1997, caderno2: Artigo, p.2.

FONTES DOCUMENTAIS

Documentos Oficiais:

BRASIL. *Constituição 1988*. Texto Constitucional de 5/10/88 com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais até 1998. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1998.

BRASIL. Congresso Nacional. Discurso do Senador Fernando Henrique Cardoso, presidente eleito da República. *Diário do Congresso Nacional* (Seção II). Brasília, dez. 1994, p.9185-9197.

_____. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Relatório Final da Comissão Especial para estudo do sistema previdenciário*. Brasília, 1992. (Relator: Deputado Antônio Britto).

_____. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Relatório Final da Proposta de Emenda à Constituição n. 33. Substitutivo Deputado Euler Ribeiro*. Brasília, 05/3/1996.

_____. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Relatório Final da Proposta de Emenda à Constituição n. 33. Substitutivo Deputado Michel Temer*. Brasília, 20/3/1996.

_____. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Pronunciamento do Deputado Arnaldo Faria de Sá. *Diário do Congresso Nacional*. Brasília, 27/6/1996.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. *Quadro comparativo: Constituição de 1988, PEC 33/95, texto aprovado na Câmara e substitutivo aprovado no Senado*. Brasília, 1996. (www.senado.gov.br/web/senador/beniver/previ/quadro).

_____. Congresso Nacional. Senado Federal. *Relatório Final da Proposta de Emenda à Constituição n. 33. Ssubstitutivo Senador Beni Veras*. Brasília, 23/7/1997.

BRASIL. Congresso Nacional. *Resultados da votação em primeiro e segundo turnos da PEC 33/95, destaques e emendas aglutinativas (atualizado até 9 de junho de 1998)*. Brasília, 9/6/1998.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 20 - 15 dez. 1998. Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências. Brasília, dez. 1998.

BRASIL. Lei 8212 - 24 jul. 1991. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, n. 142, Brasília, 25/07/91.

BRASIL. Lei 8213 - 24 jul. 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, n. 141, Brasília, 25/07/91.

BRASIL. MPAS/CEPAL. *A previdência social e a revisão constitucional*. Brasília, vol.1, 1993.

_____. MPAS/CEPAL. *A previdência social e a revisão constitucional*. Brasília, vol.2, 1993.

_____. MPAS/CEPAL. *A previdência social e a revisão constitucional* – Brasília, 1994. (Seminário Internacional).

_____. MPAS. *Carta ao Segurado da Previdência Social*. Brasília, mai. 1998.

_____. MPAS. *Exposição de Motivos*, n. 12 (conjunta). Modifica o sistema de Previdência Social. Brasília, 17/3/1995.

_____. MPAS. *Livro Branco da Previdência Social (versão simplificada)*. Brasília, 1997. 71p.

_____. MPAS. *Os efeitos da inflação sobre os benefícios*. Brasília, 1995.

_____. MPAS. *Previdência estimula o debate e divulga regras de transição para o novo regime previdenciário*. Brasília, 1995, 22p.

_____. MPAS. *Reforma da Previdência*. Brasília, 1995, 78p.

_____. MPAS. *Tira Dúvidas - Reforma da Previdência*. Brasília, (s/d), 22p.

_____. MPAS *Tire suas dúvidas sobre a Reforma da Previdência – o falso e o verdadeiro na reforma*. Brasília, 1995, 40p.

_____. MPAS. *Tudo que você precisa saber sobre a Reforma da Previdência*. Brasília, 1995, 29p.

_____. MTPS. *Propostas de anteprojetos de atos legislativos - Proposta Magri*. Brasília, 1991.

BRASIL, Poder Executivo. Mensagem n. 306. Encaminha a Proposta de Emenda à Constituição (PEC), que modifica o sistema de Previdência Social, estabelece normas de transição e dá outras providências. Brasília, 17/3/1995.

BRASIL. Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado. MARE. *Plano diretor da reforma do aparelho do Estado*. Brasília, 1996. 83p.

_____. Presidência da República. *Discurso de Posse do Presidente Fernando Henrique Cardoso no Congresso Nacional*. Brasília, 1/1/1995. (www.planalto.gov.br).

- _____. Presidência da República. *Mensagem do Presidente Fernando Henrique Cardoso ao Congresso Nacional* – 1995. Brasília, 15/2/1995. (www.planalto.gov.br).
- _____. Presidência da República. *Mensagem do Presidente Fernando Henrique Cardoso ao Congresso Nacional* – 1996. Brasília, 16/2/1996. (www.planalto.gov.br).
- _____. Presidência da República. *Mensagem do Presidente Fernando Henrique Cardoso ao Congresso Nacional* – 1997. Brasília, 17/2/1997. (www.planalto.gov.br).
- _____. Presidência da República. *Mensagem do Presidente Fernando Henrique Cardoso ao Congresso Nacional* – 1998. Brasília, 16/2/1998. (www.planalto.gov.br).
- _____. Presidência da República. *Pronunciamentos do Presidente da República* – 1995. Brasília, (www.planalto.gov.br).
- _____. Presidência da República. Pronunciamento do Presidente Fernando Henrique Cardoso na Abertura do Seminário sobre Concessões de Serviços Públicos. *Pronunciamentos do Presidente da República* – 1995. Brasília, 12/4/1995.
- _____. Presidência da República. Pronunciamento do Presidente Fernando Henrique Cardoso na Câmara de Comércio Brasileiro-Americano. *Pronunciamentos do Presidente da República* – 1995. Nova York, 19/4/1995.
- _____. Presidência da República. Pronunciamento do Presidente Fernando Henrique Cardoso na Solenidade comemorativa do primeiro aniversário do Real. *Pronunciamentos do Presidente da República* – 1995. Brasília, 1/7/1995.
- _____. Presidência da República. Pronunciamento do Presidente Fernando Henrique Cardoso em Solenidade na cidade de Navegantes. *Pronunciamentos do Presidente da República* – 1995. Santa Catarina, 2/10/1995.
- _____. Presidência da República. Pronunciamento do Presidente Fernando Henrique Cardoso na Confederação Nacional da Indústria – CNI. *Pronunciamentos do Presidente da República* – 1995. Brasília, 18/10/1995.
- _____. Presidência da República. *Pronunciamentos do Presidente da República* – 1996. Brasília (www.planalto.gov.br).
- _____. Presidência da República. Entrevista coletiva. *Pronunciamentos do Presidente da República* – 1996. Brasília, Palácio do Planalto, 17/1/1996.
- _____. Presidência da República. Pronunciamento do Presidente Fernando Henrique Cardoso na Reunião com as Centrais Sindicais sobre a Reforma da Previdência Social. *Pronunciamentos do Presidente da República* – 1996. Brasília: Palácio do Planalto, 18/1/1996.

_____. Presidência da República. Pronunciamentos do Presidente Fernando Henrique Cardoso na Voz do Brasil. *Pronunciamentos do Presidente da República – 1996*. Brasília, 19/3/1996.

_____. Presidência da República. Pronunciamentos do Presidente Fernando Henrique Cardoso no Seminário - Custo Brasil: agenda no Congresso Nacional. *Pronunciamentos do Presidente da República – 1996*. Brasília, 22/5/1996.

_____. Presidência da República. Pronunciamentos do Presidente Fernando Henrique Cardoso na Reunião de Balanço do Governo. *Pronunciamentos do Presidente da República – 1996*. Brasília, Palácio do Planalto, 19/12/1996.

_____. Presidência da República. *Pronunciamentos do Presidente da República – 1997*. Brasília (www.planalto.gov.br).

_____. Presidência da República. Pronunciamentos do Presidente Fernando Henrique Cardoso no Encontro com jornalistas do Projeto Jornalista Amigo da Criança. *Pronunciamentos do Presidente da República – 1997*. Brasília, Granja do Torto, 10/10/1997.

_____. Presidência da República. Pronunciamento do Presidente Fernando Henrique Cardoso no Palácio do Planalto. *Pronunciamentos do Presidente da República – 1998*, Brasília, 07/05/1998.

Documentos dos empresários, dos trabalhadores e de instituições financeiras internacionais:

CNI. *Custo Brasil: agenda no Congresso Nacional*. Rio de Janeiro: CNI, 1996. 68p.

CUT. Seguridade Social: direito do cidadão – um dever do Estado – Os 13 pontos em defesa da Previdência Social. *Informa CUT*, São Paulo, n.174, 7-13/2/1992.

CUT. *Uma nova previdência social no Brasil – proposta para discussão com a sociedade*. São Paulo, jul. 1995.

FIESP. *Uma proposta de reforma tributária e de Seguridade Social*. São Paulo, ago. 1992.

FEBRABAN. *A Previdência Social no Brasil: diagnóstico e propostas de reforma*. São Paulo, 1992.

FORÇA SINDICAL. *Um Projeto para o Brasil*. 1993. (mimeo).

FMI. *Brasil: opções para a reforma da Seguridade Social*. Jul. 1992. (mimeo).

Matérias e artigos publicados na imprensa:

Matérias:

Boletim DIAP – Departamento Intersindical de Assessoria parlamentar. Brasília: jan. 1997, p.7.

Diário do Congresso Nacional. Brasília, 27/06/1996.

Folha de S. Paulo. Emenda da Previdência tem novo atraso. São Paulo, 18/4/1995, caderno1, p.12.

_____. Reforma da Previdência: relator recua e nova lei deve ter vigência acelerada. São Paulo, 6/12/1995, caderno1, p.4.

_____. Previdência une adversários contra reforma. São Paulo, 12/12/1995, caderno 1, p.10.

_____. CUT e Força Sindical param emenda da Previdência. São Paulo, 14/12/1995, caderno1, p.6.

_____. Governistas obstruem Emenda. São Paulo, 15/12/1995, caderno1, p.9.

_____. CUT referenda acordo da Previdência. São Paulo, 5/2/1996, caderno1, p.7.

_____. Reforma da Previdência: governo terá de fazer ajuste em 5 anos. São Paulo, 10/2/1996, caderno1, p.6.

_____. CUT rompe com governo e deixa acordo da reforma. São Paulo, 6/3/1996, caderno1, p.5.

_____. Câmara derruba substitutivo do governo. São Paulo, 7/3/1996, caderno1, p.12.

_____. Governo investe tudo para mudar votos no Congresso. São Paulo, 22/3/1996, caderno1, p.7.

_____. Reduzir o custo. São Paulo, 17/5/1996, caderno1, p.2.

_____. Aliados vão tentar aprovar medida em comissão da Câmara. São Paulo, 9/12/1997, caderno1, p.5.

_____. Novo sistema terá contas individuais. São Paulo, 20/5/1998, caderno1, p.13.

_____. Guia da Previdência. São Paulo, 6/11/1998, caderno especial.

Jornal do Brasil. Vicentinho dobra a CUT. Política/Brasil, p.6.

Revista ANFIP – Associação Nacional dos Fiscais Previdenciários. Brasília, n.40, mar. 1995.

Isto É. Acabou o nhenhenhém. São Paulo, n.1326, 22/2/1995, p.20-23.

_____. Sai dessa, Presidente. São Paulo, n.1330, 29/3/1995, p.20-22.

_____. O tucano vira bicho. São Paulo, n.1331, 5/4/1995, p.24-26.

_____. Estouro da reforma. São Paulo, n.1373, 24/1/1996, p.132.

_____. Quarta-feira negra. São Paulo, n. 1380, 13/3/1996, p.102-104.

_____. Rebelião de cúpula. São Paulo, n.1389, 15/5/1996, p.116-118.

_____. Votações produtivas. São Paulo, n.1399, 24/7/96, p.20-22.

_____. Mãos à obra. São Paulo, n.1427, 5/2/1997, p.18-22.

_____. Segure-se quem puder. São Paulo, n.1458, 10/9/1997, p.112-113.

_____. Mãos à obra: o que vem por aí. São Paulo, n.1467, 12/11/1997, p.20-25.

_____. Derrota fora de hora. São Paulo, n. 1493, 13/5/1998, p.22.

_____. A reforma desencalhou. São Paulo, n.1519, 11/11/1998, p.116-118.

VEJA. Susto na largada. São Paulo, 29/3/1995, p.32-34.

_____. É como nos tempos do Itamar. São Paulo, 5/4/1995, p.32-35.

_____. O Brasil está com rumo – Entrevista com o Presidente Fernando Henrique Cardoso. São Paulo, 17/1/1996, p.20-27.

_____. Acerto do barulho. São Paulo, 21/1/1996, p.18-21.

_____. Eles não usam INSS. São Paulo, 6/3/1996, p.20-27.

_____. Pego com o bigode na botija. São Paulo, 13/3/1996, p.28-33.

_____. Foi dando que FHC recebeu. São Paulo, 27/3/1996, p.30-32.

_____. O entulho provisório. São Paulo, 8/5/1996, p.30-31.

_____. A indiscreta marcha da burguesia. São Paulo, 29/5/1996, p.30-33.

_____. As elites no inferno astral. São Paulo, 26/6/1996, p.32-39.

_____. Matemática moderna. São Paulo, 13/11/1996, p.44-45.

_____. Primeira batalha. São Paulo, 5/2/1997, p.36-40.

- _____. Viagem segura. São Paulo, 19/2/1997, p.26-27.
- _____. As razões do Presidente. São Paulo, 10/9/1997, p.22-33.
- _____. Velhice em revisão. São Paulo, 11/10/1997, p.24-26.
- _____. Primeiro passo: depois de três anos, Congresso aprova reforma da Previdência. São Paulo, 18/2/1998, p.18-23.
- _____. A história do “e”. São Paulo, 15/5/1998, p.36.
- _____. Todos vão pagar – Entrevista: André Lara Resende. São Paulo, 28/10/1998, p.11-13.
- _____. Aspirador de dinheiro. São Paulo, 4/11/1998, p.52-53.
- _____. A 26ª Emenda. São Paulo, 11/11/1998, p.61.
- _____. Meia-sola. São Paulo, 20/5/1998, p.48-49.

Artigos assinados:

- BENEVIDES, Maria Victoria. Podres poderes. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 15/2/1998, caderno1: Tendências/Debates, p.3.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. Crime da aposentadoria. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 28/3/1995, caderno1: Tendências/Debates, p.3.
- FEIJÓO, José Lopez. O projeto do governo para reformar a Previdência é benéfico para o país? Não. Assalto aos direitos dos trabalhadores. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 20/9/1997, caderno1: Tendências/Debates, p.3.
- FERREIRA, Carlos Eduardo Moreira. A reforma da Previdência e o desemprego. *Folha de S. Paulo*, s/d, São Paulo, caderno1: Tendências/Debates, p.3.
- FIOCCA, Demian. Perderemos até 11 anos de aposentadoria. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 28/7/1997, caderno2: Opinião econômica, p.2.
- FREITAS, Jânio. AI-95. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 26/3/1995, caderno1: coluna Jânio de Freitas, p.5.
- _____. As inverdades transparentes. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 19/4/1995, caderno1: coluna Jânio de Freitas, p.5.
- _____. Entre mães e palhaços. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 9/2/1996, caderno1: coluna Jânio de Freitas, p.5.
- _____. Caricatura democrática. *Folha de São Paulo*. São Paulo, 11/2/1996, caderno 1: coluna Jânio de Freitas, p.5.

- _____. O rascunho vencedor. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 26/3/1996, caderno1: coluna Jânio de Freitas, p.5.
- _____. Velha combinação. *Folha de São Paulo*. São Paulo, caderno1: coluna Jânio de Freitas, p.5, 12/4/1996.
- _____. Bomba de presente. In: *Folha de São Paulo*. São Paulo, 02/10/1997, caderno 1: coluna Jânio de Freitas, p.5.
- _____. País dos privilégios. *Folha de S. Paulo*. São Paulo, 08/10/1997, caderno1: Coluna Jânio de Freitas, p.5.
- MARTINEZ, Wladimir Novaes. O projeto do governo para reformar a Previdência é benéfico para o país? Em termos. Resíduos da “Fórmula 95”. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 20/09/1997, caderno1: Tendências/Debates, p.3.
- MARTINS, Ives Gandra da Silva. O aumento do “custo Brasil” na reforma previdenciária. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 14/2/1996, caderno1: Tendências/Debates, p.3.
- MORAES, Marcelo V. E. e PINHEIRO, Vinícius C. Previdência, desenvolvimento e justiça. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 5/11/1997, caderno2: Artigo, p.2.
- NASSIF, Luís. Pelos direitos dos aposentados. *Folha de S. Paulo*. São Paulo, 12/4/1995, caderno2: coluna Luís Nassif, p.3.
- _____. O novo seguro do trabalho. *Folha de S. Paulo*. São Paulo, 3/12/1996, caderno2: Coluna Luís Nassif, p.3.
- RESENDE, Ulisses Riedel de. Previdência: falta votar o essencial. *Folha de S. Paulo*. São Paulo, 24/2/1998, caderno2: Artigo, p.2.
- RIBEIRO, Darcy. Aposentadoria. *Folha de S. Paulo*. São Paulo, 5/2/1996, caderno1: Coluna Opinião, p.2.
- ROSSI, Clóvis. Fazer a reforma certa. *Folha de S. Paulo*. São Paulo, 9/3/1996 caderno 1, p.2.
- SCHWARZER, Helmut. Previdência e promessas duvidosas. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 12/11/1997, caderno2: Opinião Econômica, p.2.
- SILVA, Paulo Pereira da. Previdência: estamos contra, somos a favor. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 19/09/1997, caderno1: Tendências/Debates, p.3.
- SILVA, Vicente Paulo da Silva. A reforma da Previdência no Senado. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 08/10/1997, caderno1: Tendências/Debates, p.3.
- SANTOS, Luiz Carlos. Não à insegurança social. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 2/4/1995, caderno1: Tendências/Debates, p.3.

STEPHANES, Reinhold. Quem perde e quem ganha com a reforma da Previdência. *Folha de S. Paulo*. São Paulo, 2/4/1995, caderno2: Opinião Econômica, p.2.

_____. O que é preciso saber sobre a reforma da Previdência. *Folha de S. Paulo*. São Paulo, 1995, caderno1: Tendências/ Debates, p.3,

_____. Previdência: em busca do equilíbrio. *Folha de S. Paulo*. São Paulo, 30/3/1997, caderno1: Tendências/ Debates, p.3.

_____. Dívida da Previdência: a verdade e a lógica. *Folha de S. Paulo*. São Paulo, 11/02/1998, caderno1: Tendências/ Debates, p.3.

_____. Previdência: compromisso com o futuro. *Folha de S. Paulo*. São Paulo, 1/4/1998, caderno1: Tendências/ Debates, p.3.

_____. O discurso da contra-reforma. *Folha de São Paulo*. São Paulo, 26/6/1998, caderno1: Tendências/ Debates, p.3.

VERAS, Beni. O projeto do governo para reformar a Previdência é benéfico para o país? Sim. Eficiência no gasto público. *Folha de S. Paulo*. São Paulo, 20/9/1997, caderno1: Tendências/Debates, p.3.

ZARATTINI FILHO, Ricardo. Previdência, um negócio de US\$ 200 bilhões. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 2/10/1997, caderno2: Artigo, p.2.