CIDADANIA, DIREITOS SOCIAIS E ESTADO*

SONIA MARIA FLEURY TEIXEIRA**

1. A reposição da consciência do cidadão na transição democrática; 2. Desenvolvimento dos direitos sociais no Estado moderno; 3. Desenvolvimento dos direitos sociais no Brasil.

1. *A reposição da consciência do cidadão na transição democrática*

1.1 A negação da cidadania

A retomada da discussão acerca da questão da cidadania remete-nos ao colapso do regime burocrático-autoritário a partir da compreensão das tensões que se desenvolveram no interior do pacto de dominação e seu acirramento em decorrência da crise econômica mundial.

O regime autoritário iniciado em 1964 caracterizou-se pelo rompimento com o modelo político instaurado no período populista, no qual as demandas sociais emergentes, face ao processo de industrialização e urbanização, foram canalizadas através de instrumentos corporativos de cooptação das massas populares, colocadas na condição de suporte legitimador de um Estado autoritário e representante dos interesses de um amplo compromisso entre as diferentes frações da elite dominante.

As mediações então existentes entre Estado e sociedade, corporificadas em um aparato institucional de natureza híbrida (como o sindicalismo, os institutos previdenciários e o próprio sistema partidário), assentavam-se menos nos direitos e na consciência da cidadania do que nos liames acionados a partir das noções de *nação* e de *povo*.[1] O estilo das lideranças populistas não interpelava os indivíduos enquanto cidadãos, isto é, a partir de uma pauta de direitos e deveres que os vinculasse ao Estado, mas principalmente como povo, parcela da população que carecia de uma proteção especial do governante, intrinsecamente vinculada ao grande projeto coletivo do desenvolvimento nacional.

Embora esta trajetória histórica dirija-se para, nos limites do processo de acumulação e da luta de classes, absorver as demandas sociais, consolidando-se em ganhos substantivos em termos de justiça social, não deu origem ao desen-

* Documento preparado para a VIII Conferência Nacional de Saúde, nov. 1985.

** Professora adjunta da Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getulio Vargas e da Escola Nacional de Saúde Pública da Fundação Oswaldo Cruz, e vice-presidente da Associação Brasileira de Pós-Graduação em Saúde Coletiva (Abrasco).

[1] O'Donnell, Guillermo. Tensões do Estado autoritário-burocrático e a questão da cidadania. In: Collier, org. *O novo autoritarismo na América Latina*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1982.

volvimento da cidadania enquanto mediação precípua entre o Estado democrático e o conjunto de indivíduos pertencentes à nação.

A inserção das classes populares urbanas no populismo deu-se sempre de forma corporativa, fragmentada, em função do poder de barganha de cada categoria funcional e inconsciente quanto à ausência política imposta aos camponeses, de tal forma que as conquistas sociais alcançadas conformaram-se melhor como privilégios setoriais do que como direitos universais dos cidadãos.

A dialética das contradições inerentes a este "Estado de compromisso" baseado na ideologia do nacional-desenvolvimento e na mobilização controlada das massas urbanas tornou-se mais aguda com a intensa penetração do capital estrangeiro através da implantação, aqui, das suas empresas monopolistas e com o amadurecimento da consciência de classe dos trabalhadores.

O rompimento dessa articulação Estado/sociedade foi a condição para que se refizesse o pacto de dominação em termos do tripé composto pelo Estado burocratizado e coercitivo, os monopólios transnacionais e nacionais e o capital financeiro de ambas as origens. A exclusão das camadas populares e a destruição do aparelho institucional populista foi realizada com o concurso das Forças Armadas e da tecnoburocracia por meio da repressão política e das diversas reformas administrativas que viabilizaram a concentração do poder ao nível dos altos escalões da burocracia estatal.

O regime burocrático-autoritário caracterizou-se como desmobilizador enquanto desativou as formas de organização das classes trabalhadoras, e excludente, desde que a predominância dos critérios tecnoburocráticos apologéticos do planejamento relegaram as demandas sociais, enquanto subordinavam o aparelho estatal às necessidades de um processo de acumulação altamente concentrador.

A fratura introduzida na relação Estado/sociedade não conseguiu ser compensada pela preservação da mediação introduzida por um conceito de nação originário da teoria militarista de segurança, nem também pelo incentivo a políticas sociais compensatórias de cunho assistencialista.

A desestruturação do sistema partidário de representação política dos interesses sociais e sua substituição por um sistema cooptativo informal de ligações entre a burocracia pública e privada (os anéis burocráticos),[2] se, num primeiro momento, atingiram principalmente os setores de oposição, quando principia o descenso da economia mostraram-se inviáveis como mecanismos de articulação de um consenso mínimo entre as elites dirigentes.

A crise de legitimidade do regime autoritário-burocrático é uma crise de isolamento da sua facção mais reacionária, com as dissenções ao nível dos próprios participantes menores do pacto dominante (os empresários nacionais), o que evidencia a ausência de mediações necessárias, entre Estado/sociedade, que pudessem embasar o exercício legítimo do poder político.

1.2 A valorização da democracia

Neste contexto de esfacelamento do regime burocrático-autoritário, diversos projetos de redemocratização emergem, oriundos de diferentes setores da sociedade.

[2] Cardoso, F. Henrique. *Autoritarismo e democratização*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1975.

A convergência de setores tão distintos, da esquerda à centro-direita, em torno da valorização da democracia como a saída para o impasse autoritário, não deve ocultar a diversidade dos projetos políticos e as diferentes traduções dadas ao conceito de democracia.

As esquerdas latino-americanas teriam sido o primeiro e principal ator político[3] a rever suas concepções e assumir uma proposta efetiva de redemocratização da sociedade. Este processo de autocrítica não decorreu principalmente da repressão imposta pelo regime autoritário, mas de uma longa trajetória de maturação política e teórica. Concorreu, por um lado, o desencanto com as teorias nacionalistas de origem cepalina, nas quais se propugnava por um papel destacado para a burocracia estatal que, através da ação planejada, criaria as condições de um desenvolvimento nacional beneficiador de toda a sociedade. Os governos autoritários foram um cruel aprendizado acerca de que nem tudo que é estatal é público, no sentido de propiciar o aumento do bem-estar da sociedade.

Por outro lado, o desenvolvimento teórico recente da teoria marxista do Estado retomou, tanto nas sociedades capitalistas como nas socialistas, a questão democrática como um valor universal.[4] A compreensão do Estado não mais como exclusivamente um comitê de negócios da burguesia, mas como uma arena de lutas políticas, crivada das contradições que atravessam a estrutura de classes, tem como correspondente a identificação de que a dominação passa tanto pela direção/dominação hegemônica, quanto pela coerção.

A luta pela hegemonia por parte das classes dominadas recoloca a questão da democracia não só como um valor tático mas também estratégico. A democracia, enquanto uma modalidade plural de exercício do poder político, passa a ser vista como o espaço ideal de formulação de uma contra-hegemonia, ampliando o campo de alianças das camadas populares, de sorte que os intelectuais oriundos das classes médias e da burguesia vêm a ser um aliado fundamental neste processo de formulação de um projeto político e cultural dos setores dominados.[5]

Esta revisão de perspectiva golpista das esquerdas aponta para a conquista de reformas no interior do capitalismo como condição de consolidação de uma contra-hegemonia e mesmo como uma via de transição a um socialismo que preserve as conquistas democráticas alcançadas.

Autores[6] que se dedicam ao estudo do sistema político latino-americano chegam até a afirmar que, na medida em que a burguesia entre nós prescindiu da democracia para implantar a sua dominação, as bandeiras democráticas desfral-

[3] Weffort, F. *Por que a democracia?* São Paulo, Brasiliense, 1984.

[4] Coutinho, C. Nelson. *A democracia como valor universal*. São Paulo, Ciências Humanas, 1980.

[5] "El pluralismo del que habla el Partido Comunista Italiano considera la amplitud de las alianzas entre fuerzas sociales diversas y no carentes de contradicciones entre si — que es preciso realizar para derrotar al capitalismo monopolista. Considera necesario que tal pluralidad se exprese también en el plan político, en una pluralidad de partidos. Que se exprese en el plan cultural. Así, el pluralismo exije una pluralidad de instituciones estatales en cooperación y en pugna entre si (parlamento, consejos regionales, municipales, consejos de barrio, instituciones democráticas de base en los lugares de trabajo). Pero tal pluralismo es un medio y un objetivo de lucha. En lugar de contradecir la *hegemonia* del proletariado, la exige, como guia para la construcción de la alianza de esta pluralidad de fuerzas sociales, políticas y culturales" (Gruppi, L. La propuesta del compromiso histórico. In: *El compromiso histórico*, vários autores. Barcelona, Grupo Editorial Grigalbo, 1978.)

[6] Falleto, E. *Opciones democraticas en América Latina — temas y problemas*. Venezuela, Cendes, 1981. mimeogr.

dadas no continente nos ultimos anos têm, por sua vez, um cunho revolucionário e anticapitalista.

Embora concordemos com a singularidade do curso que a democracia teve e terá na América Latina, não nos parece que as conseqüências apontadas lhe sejam inerentes. Em primeiro lugar, porque, embora a questão democrática tenha sido posta pela e para a esquerda, está-se longe de ter alcançado, por parte desses grupos, um desenvolvimento teórico e político que assegure uma compreensão homogênea e uma estratégia de luta clara, onde a relação entre democracia capitalista e a transição para o socialismo esteja elucidada.

Em segundo lugar, é preciso ter claro que a luta pela democracia é hoje um projeto de várias facções da burguesia e das camadas burocráticas, mesmo que se desconfie da pureza e profundidade dessas intenções.

Ninguém há de negar o papel e o peso político que representou no Brasil dos anos recentes a ruptura da aliança entre a burguesia industrial e a tecnoburocracia militar.

As profundas articulações da nossa burguesia com as diferentes formas de autoritarismo, as origens pouco ortodoxas de um desenvolvimento industrial assentado em uma coalizão reacionária da burguesia com a oligarquia agrária e a conseqüente preservação de uma cultura política marcadamente elitista não são fatos suficientes para que se atribua a esta classe uma perspectiva intrinsecamente autoritária. Pressionada pelas classes populares a adotar uma postura democrática, a burguesia industrial aliou-se à luta pela democracia não apenas como oportunismo político mas em função da sua natureza de classe numerosa e fragmentada que carece dos mecanismos institucionais de alternância, no poder, dos diversos grupos e frações em que naturalmente tende a se dividir.[7]

As incoerências do comportamento da burguesia industrial no processo de transição podem ser atribuídas a esta sua posição contraditória; ao mesmo tempo que incorporou uma longa tradição elitista e autoritária, vislumbra o processo democrático como necessário para preservação da sua posição, dadas sua hegemonia ideológica e a carência de mecanismos institucionais agregadores de suas frações componentes.

É preciso deixar claro que o projeto democrático não sensibiliza as frações mais reacionárias da burguesia brasileira (a fração mercantil especulativa e latifundiária) e nem os monopólios internacionais aqui instalados. Neste caso, a defesa democrática é mero oportunismo face à perda de legitimidade do regime autoritário e uma saída em busca da recomposição de um pacto excludente.

Apontada a convergência entre distintos projetos emergentes em torno da valorização da democracia, resta-nos identificar como se coloca a questão da cidadania para a sociedade democrática.

1.3 Democracia: o governo dos cidadãos?

Em todas as propostas de democratização o elemento comum é a busca do estabelecimento de novas relações entre Estado e sociedade, reconhecendo-se o caráter autoritário do Estado e a sua dissociação e falta de legitimidade face a uma sociedade civil de natureza complexa e incontrolável na sua tendência à auto-organização. As diferentes adjetivações que recebe o conceito de democracia

[7] Bresser Pereira, L. *Pactos políticos — do populismo à redemocratização*. São Paulo, Brasiliense, 1985. p. 111.

denotam as profundas divergências de origem e significado que se lhe quer atribuir em cada projeto político, desde a suposta desestatização da economia, passando pela restauração dos instrumentos de alternância no poder, até a incorporação dos setores excluídos e suas demandas políticas e sociais em um novo pacto econômico-social.

Na busca de maior precisão, pode-se afirmar que o conceito de democracia remete a três regras principais: "participação (ou participação coletiva e generalizada, ainda que indireta, nas tomadas de decisões válidas para toda a comunidade); controle a partir de baixo (com base no princípio de que todo poder não controlado tende ao abuso) e liberdade de dissenso".[8]

Esta conceituação, oriunda do liberalismo democrático, pode ser considerada inelástica no sentido de que se opõe à autocracia, sendo que no primeiro caso as normas jurídicas que regulam o exercício do poder político democrático são criadas por aqueles a quem elas são dirigidas, e, no segundo caso, por pessoas diferentes dos seus destinatários.[9]

No entanto, a indefinição dos contornos do conceito de democracia expressam-se, desde os clássicos, em torno das contraditórias noções de individualidade, igualdade e representação, nas quais se assenta o pensamento liberal, e que foram traduzidas diferentemente em cada situação histórica específica.

A identificação do regime democrático com o governo dos cidadãos encontra no conceito de cidadania a síntese das noções de igualdade, individualidade e representação mencionadas, buscando expressá-las a partir da vinculação jurídica de cada cidadão a um determinado Estado nacional.

A democracia, então, além de um conjunto de regras formais de exercício do poder político, é o *locus* de articulação das mediações entre Estado e sociedade.

A cidadania é, pois, a mediação que dá organicidade a esta relação, na medida em que, para além da ou em negação à fragmentação das classes na estrutura social, articula o conjunto de indivíduos de uma nação com o Estado representativo, assegurando-lhe a legitimidade necessária ao exercício do poder.

Assim como a democracia, a cidadania pode ser considerada um tipo ideal que a história real dos homens tratou de problematizar.

"Em sua acepção mais ampla, conforme aponta Dalmo Dallari, a noção de cidadania busca expressar a igualdade dos homens em termos de sua vinculação jurídica a um determinado Estado. A condição de cidadão está vinculada à legislação do Estado; portanto, este tem o poder de definir os condicionantes do exercício da cidadania. O cidadão constitui uma criação do Estado que vai moldá-lo aos seus interesses."[10]

É neste sentido que queremos enfatizar a historicidade da cidadania, não como tipo ideal, mas como formato concreto da relação de inclusão/exclusão dos indivíduos no interior de contextos nacionais singulares.

A cidadania vista como um *status* concedido àqueles aos quais uma determinada sociedade atribui a condição de cidadão implica que cada Estado usa quanto

[8] Bobbio, N. *Qual socialismo? Discussão de uma alternativa*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1983. p. 32.
[9] Id. ibid.p. 79.
[10] Citado em Sposati et alii. *Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras*. São Paulo, Cortez, 1985. p. 35.
[11] Peirano, M. Documentos e identidade social — reflexões sobre cidadania no Brasil. In: *Série Antropologia Social*, Brasília, (30):3, 1982.
[12] Landi, Oscar. Sobre linguagens, identidades y ciudadanias políticas. In: Lechner, Nobert et alii. *Estado y política en América Latina*. México, Siglo Veintiuno, 1981. p. 174.

ao *status* do cidadão[11] critérios diferentes de seleção e exclusão, sendo este processo, ao mesmo tempo que resultante das relações entre Estado e classes sociais e interclasses, constitutivo da individuação desses atores políticos.

"Toda política pressupõe determinados princípios de individuação através dos quais se aceitam e se estimulam certas identidades sociais e políticas, se alternam e re-significam outras, se estigmatizam as não-desejáveis."[12] Desta maneira, compreendemos que, ao mesmo tempo que produto da luta de classes, a cidadania, enquanto parte da ordem simbólica, atua dialeticamente conformando identidades sociais e políticas das classes dominadas no processo intersubjetivo de interpelação, no qual uma classe assimila um conjunto de atributos através dos quais se individualiza, se reconhece e é reconhecida pelos demais componentes da estrutura social. Em resumo, a construção da cidadania resulta da dinâmica das relações de poder, sendo concomitantemente parte do processo de constituição e consolidação da hierarquia de poder na sociedade.

Neste sentido, a dinâmica histórica do desenvolvimento da cidadania transcende a sua origem liberal-burguesa, na qual colocava-se como mediação necessária entre cidadãos individualizados e o poder político situado acima das classes sociais.

O paradoxo apontado por Marshall[13] acerca da igualdade básica inerente ao fato de a cidadania ter sido a condição de viabilidade de uma estrutura social fragmentada em classes, portanto não-igualitária, já é clássico na ciência política. Ele aponta para as reformas introduzidas no sistema capitalista, por pressão das classes dominadas que, longe de destruírem este sistema, fortaleceram-no na perspectiva de sua humanização e alcance de maior legitimidade política.

As evidências históricas não podem, no entanto, obscurecer a natureza contraditória da trajetória de constituição da cidadania nas sociedades capitalistas, pois, se o desenvolvimento da cidadania é parte do processo de consolidação da hegemonia burguesa, há que se assinalar os efeitos contraditórios da hegemonia, já que, quanto mais uma classe é autenticamente hegemônica, mais ela deixa às classes adversárias a possibilidade de se organizarem e de se constituírem em força política autônoma.[14]

Em outras palavras, a análise da integração das classes subordinadas a uma classe dominante requer uma teoria da autonomização dessa classe, isto é, o estudo da formação de uma contra-hegemonia.

A necessidade e a possibilidade de uma classe vir a ser hegemônica antes de tomar o poder, como apontou Gramsci, isto é, conquistar o consenso na sociedade civil antes de tomar os aparelhos da sociedade política, introduzem uma nova estratégia para as classes dominadas realizarem a transição para o socialismo, além de trazerem para o cerne da luta de classes as batalhas ao nível cultural e ideológico travadas no cenário institucional.

É, pois, com base neste referencial teórico que reafirmamos nossa tese de que a conquista da cidadania através da implementação das políticas sociais é sempre o resultado concreto e específico de uma relação de forças das classes em luta pela hegemonia, de sorte que a resultante deste processo é a corporificação legal e institucional das relações de forças estabelecidas historicamente entre as classes e mediadas pelo Estado, na busca da preservação da hegemonia dominante ou na consolidação de um projeto alternativo de contra-hegemonia.

[13] Marshall, T. H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro, Zahar, 1967.
[14] Buci-Glucksman, C. *Gramsci e o Estado*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1980. p. 79.

Recolocar a questão da cidadania na transição democrática brasileira é buscar o real conteúdo da democracia que pretendemos construir.

2. *Desenvolvimento dos direitos sociais no Estado moderno*

O surgimento dos Estados Nacionais, com a transição do feudalismo para o capitalismo, na Europa, teve como contrapartida o reconhecimento da concessão do *status* de cidadão ao povo, sendo que a cidadania implicou o estabelecimento de uma pauta de direitos e deveres mútuos entre o cidadão e seu Estado, desde o reconhecimento da igualdade humana básica até a busca de uma participação integral do indivíduo na comunidade.

Este processo histórico, que vai do reconhecimento dos *direitos civis*, passando pela conquista dos *direitos políticos*, até a luta pela obtenção dos *direitos sociais*, não se deu como decorrência natural do surgimento do capitalismo e configurou-se em distintas trajetórias nacionais. É verdade que o capitalismo emergente, para plena constituição do mercado, requereu o estabelecimento do primeiro elemento de cidadania — os direitos civis embasados nos pressupostos revolucionários da burguesia, de igualdade e liberdade de todos os seres humanos. No entanto, o credo liberal defendido pela burguesia restringia estas noções de igualdade e liberdade às funções econômicas necessárias ao estabelecimento do sistema de trocas de mercadorias. Neste sentido, a cidadania não incluía a igualdade e liberdade relativas ao gozo dos direitos políticos e sociais para toda a população. Ao contrário, a proteção estatal relativa aos problemas sociais que surgiram com as mudanças decorrentes da nova forma de produção (urbanização, pauperismo, desamparo) foi vista pelos liberais como uma intervenção nefasta do Estado, com sérias conseqüências para a auto-regulação do mercado.

Assim, podemos afirmar que o cidadão é um corolário do surgimento do capitalismo, mas que o pensamento liberal que embasava a criação do novo Estado era ao mesmo tempo revolucionário enquanto estabelecia os princípios universais da igualdade e liberdade, e profundamente reacionário e antidemocrático quando os restringia exclusivamente aos direitos civis.

A conquista dos direitos sociais, ao contrário, não pode ser tributada à burguesia revolucionária, mas sim às duras lutas travadas pela classe trabalhadora em torno da ampliação da noção de igualdade: de uma igualdade formal a uma igualdade na apropriação da riqueza social.

No entanto, a conquista dos direitos sociais passou por trajetórias políticas tão distintas que podemos afirmar que foram conformados pelo menos dois padrões clássicos de cidadania:

2.1 Do capitalismo liberal à democracia social: o exemplo da Inglaterra

Nos diferentes países em que a transição se fez sob a hegemonia da burguesia, o Estado capitalista constituiu-se à luz do credo liberal, no qual se postulava a primazia do livre jogo das forças do mercado como mecanismo necessário e suficiente para organização e reprodução da ordem econômica e social. O poder político, conseqüentemente, deveria restringir sua ação à garantia do funcionamento do mercado.

Tal postura não-intervencionista abarcava tanto as questões de ordem econômica como as sociais, já que se postulava a auto-regulação do mercado, seja em

relação às mercadorias, seja em relação ao trabalho, este regulado no seu mercado próprio.

Como se deu este processo histórico, no qual o legado liberal constitui-se em primeiro lugar como barreira à emergência dos modernos direitos sociais para, posteriormente, conformar a natureza universal da cidadania plasmada no Estado do bem-estar social (*Welfare State*)? Embora a concepção liberal clássica (e mesmo a moderna, de autores como Friedman)[15] restringisse a cidadania ao elemento civil, ela continha os germes da contradição que possibilitou a transição de um liberalismo ortodoxo em direção à complexa relação liberal democrata. A possibilidade desta transformação radica-se no pressuposto igualitário necessário às relações de troca e constituição do mercado. A construção do Estado como fruto de um pacto social supõe a existência de cidadãos que, a um certo nível, se igualam. Este nível restringia-se originalmente ao reconhecimento e garantia dos direitos civis, mas, mesmo assim, o Estado capitalista diferenciava-se das outras formas de Estado que o precederam ao pressupor, em alguma medida, a relação direta do soberano com todos os cidadãos.

No caso da Inglaterra, Marshall[16] formulou uma tipologia dos direitos de cidadania, decompondo esta noção geral em três elementos constitutivos, ressaltando que a sua separação em tais elementos decorreu da própria evolução histórica distinta que cada um deles atravessou no caso inglês. Ao surgimento de cada um dos elementos o autor associou também a correspondência com instituições públicas responsáveis pela garantia da sua vigência. São eles:

"O *elemento civil* é composto dos direitos necessários à liberdade individual — liberdade de ir e vir, liberdade de imprensa, pensamento e fé, o direito à propriedade e de concluir contratos válidos e o direito à justiça. Este último difere dos outros porque é o direito de defender e afirmar todos os direitos em termos de igualdade com os outros e pelo devido encaminhamento processual. Isto nos mostra que as *instituições* mais intimamente associadas com os direitos civis são os *tribunais de justiça.*

"Por *elemento político* se deve entender o direito de participar no exercício do poder político, como um membro de um organismo investido de autoridade política ou como um eleitor dos membros de tal organismo. As *instituições* correspondentes são o *parlamento* e *conselhos* do governo local.

O *elemento social* se refere a tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade. *As instituições* mais intimamente ligadas com ele são o *sistema educacional* e os *serviços sociais*" (grifos do autor).

Ainda para este autor o divórcio entre os três elementos constitutivos da cidadania permitiu que cada um deles seguisse um curso próprio, o que o leva a afirmar que foram formados em momentos distintos: os direitos civis no século XVIII, os políticos no XIX e os sociais no XX.

[15] Milton & Rose Friedman. *Liberdade de escolher — o novo liberalismo econômico*. Rio de Janeiro, Record, 1980.
[16] Marshall, T. H. op. cit. p. 63-4.

No caso inglês o desenvolvimento histórico dos elementos da cidadania se deu como uma relação causal, na qual o exercício dos direitos relativos a um dos elementos introduzia contradições só superadas pelo desenvolvimento do elemento subseqüente.

O desenvolvimento dos direitos civis se deu por adição de um novo componente que rompia com a associação entre direito civil e individualismo, qual seja, o direito de associação e organização. Assim, os direitos políticos foram conquistados na luta pelo sufrágio universal (masculino) e pela sindicalização, rompendo a concepção liberal clássica na qual o direito político não era um direito natural mas concedido àqueles que o merecessem.

Foi o rompimento com o individualismo burguês que permitiu a intervenção estatal na garantia dos direitos sociais. Mas como o mercado nunca foi capaz de dar conta da questão da reprodução da força de trabalho, conformaram-se distintas modalidades de proteção estatal ao longo dos três séculos que vão da garantia dos direitos civis à conquista dos direitos sociais.

No período inicial, a oposição entre direitos civis e proteção social foi tão violenta que aquele que carecesse de proteção perdia os direitos civis adquiridos. A modalidade de proteção social que teve início nos primórdios do capitalismo inglês assumiu a forma assistencial. *A assistência social* é, pois, na história do capitalismo, a primeira forma de proteção social que se origina com a concepção de que a pessoa está em estado de necessidade por causa de problemas de seu caráter, o que acarreta a provisão de assistência em condições que tentam parcialmente compensar falhas passadas e prevenir-se contra falhas futuras.

O caráter primitivo das medidas de assistência social revela-se na ideologia transmitida através delas, onde o indivíduo torna-se objeto de proteção social desde que se reconhece a sua incapacidade pessoal de prover seu sustento e reprodução no mercado. Desta forma, reconciliou-se a necessidade econômica de proteção social aos trabalhadores, criada a partir da desestruturação das relações tradicionais e da voracidade da produção capitalista, com a necessidade ideológica de disciplinar a classe trabalhadora emergente através de incentivos ao trabalho e punição aos que não se submetiam a esta lógica.[17]

Com a conquista dos direitos políticos pela classe trabalhadora, uma nova concepção social sobre a pobreza começa a ser desenvolvida, iniciando um processo de revisão das medidas estigmatizantes aplicadas indiscriminadamente aos miseráveis. Começa a surgir a segunda modalidade de proteção, o *seguro social*, em muitos aspectos distinto da assistência social. O seguro social constitui-se em um novo fenômeno econômico e político, na medida em que interferiu no contrato de trabalho, criando uma obrigação mútua, e que deu origem a uma nova relação entre Estado e cidadão. Esta relação, embora restrita aos empregados assalariados, caracteriza-se como uma relação contratual, implicando a existência de uma pauta de direitos positivos para aqueles que contrataram com o Estado. Ademais, coloca a proteção social sob a égide da eqüidade e da justiça, distinguindo-se do caráter repressor da assistência.

Do ponto de vista político, o seguro social representou uma importante alteração nas relações conflitivas entre capital, na medida em que transpôs o conflito da esfera da produção para a da reprodução, além de tornar as questões relativas à reprodução passíveis de serem tratadas técnica e não politicamente.

[17] As referências históricas foram baseadas no trabalho de Rimlinger, G. *Welfare policy and industrialization in Europe, America and Russia*. New York, John Wiley & Sons, 1971.

Só depois da I Guerra Mundial começaram a ser introduzidos os princípios e leis que caracterizaram a terceira forma de proteção social: o Estado do bem-estar social.

A garantia dos direitos sociais dos trabalhadores representou a consolidação de um longo processo de lutas e reformas das formas de proteção social. Além dos interesses políticos envolvidos, outro determinante crucial nesta alteração foi colocado a partir das necessidades inerentes ao próprio processo de acumulação capitalista em relação à produtividade da força de trabalho nele engajada. A passagem da fase concorrencial da acumulação capitalista para a fase monopolista transformou a modalidade preponderante de extração do excedente, que passou crescentemente a se dar em função do aumento da produtividade do trabalho, carecendo de um trabalhador mais qualificado e hígido.

O Estado do bem-estar social consagrou os direitos sociais ao desvinculá-los da relação contratual feita pelos assalariados e estendê-los a todos os cidadãos. Assim, os direitos sociais incorporaram-se plenamente à condição de cidadania, na medida em que a sociedade reconheceu a necessidade de o Estado fornecer as condições mínimas de sobrevivência a todos os cidadãos. O estado capitalista liberal finalmente encontrou sua feição democrática.

Os pilares do Estado do bem-estar social foram a existência de um plano de seguros *contributivo, compulsório* e *universal*; a prestação de *contribuições* e *benefícios de valores fixos* ao nível da *subsistência* e suplementação deste mínimo por poupança *voluntária.*

Este sistema adequar-se-ia a uma política econômica de corte keynesiano, que supunha o pleno emprego, garantido pela intervenção estatal na economia como condição da eficiência do Estado do bem-estar social, ao mesmo tempo em que o próprio sistema de serviços sociais constituir-se-ia em poderoso instrumento para implementação desta política de pleno emprego. Além da pressuposição do pleno emprego, a adoção de um Estado do bem-estar social implicava que o Estado assumiria em grande parte os custos do sistema, já que as contribuições individuais mínimas não dariam para cobrir encargos tais como saúde e o cuidado infantil.

2.2 Política social no capitalismo autoritário: o caso da Alemanha

O desenvolvimento de um padrão de política social fora dos marcos liberais vai ser uma conseqüência das características que marcaram o processo de industrialização alemã, a principal delas o *atraso* (*timing*) no irrompimento deste processo, em relação às demais economias européias ocidentais. Em um século a Alemanha alcançou consolidar a unificação nacional; abolir as instituições feudais como a servidão e tornar-se uma das maiores nações industriais.

A ausência de uma burguesia hegemônica na condução deste processo, sendo esta mais um resultado da industrialização do que seu pré-requisito, implicou na pequena penetração das idéias liberais. O desenvolvimento capitalista foi impulsionado por um Estado forte, burocratizado e intervencionista, que assegurava a coalizão entre as tradicionais elites agrárias e a emergente burguesia industrial.

Outra característica marcante foi a radicalização do movimento operário alemão que se opunha à introdução de reformas no capitalismo, inclusive as sociais, direcionando seu projeto político para uma transformação revolucionária.

O papel de árbitro destinado à burocracia estatal na condução de uma coalizão não-hegemônica é o fator explicativo da posição preponderante e pioneira assu-

mida pelo governo, com a ascensão de Bismarck, na proposição e implementação da legislação social.

Se é certo que esta legislação referente ao seguro social teve origens nas pressões vindas de baixo, também é certo que o Estado concedeu-a como forma de diminuir o potencial revolucionário das classes trabalhadoras. Sua preocupação central não era a criação de novos direitos sociais, consistentes com o desenvolvimento de uma cidadania universal, mas com a preservação da relação patriarcal entre indivíduo e Estado. Em certo sentido, os direitos sociais foram garantidos para prevenir o possível alargamento dos direitos políticos.

Assim, o padrão de política social emergente em um contexto de industrialização retardatária é marcadamente distinto daquele que se originou na liberal-democracia, o que se reflete em seu formato institucional e nas relações políticas e jurídicas que o conformam.

Com relação ao formato institucional, o seguro social alemão assemelhou-se à estrutura dos seguros privados caracterizando-se:

— quanto ao financiamento: contribuições dos empregados, dos empregadores e do Estado;

— quanto à administração: comitês corporativos com representação de empregados e empregadores, sob o controle estatal realizado por meio de um aparato burocrático refletindo a idéia do Estado como árbitro entre os conflitos de classe;

— quanto aos benefícios: diferenciados de acordo com a contribuição, isto é, um seguro de natureza contratual ao invés de um mínimo vital como direito universal. É neste sentido que se pode afirmar que tal seguro é um mecanismo de reprodução das desigualdades existentes e geradas na esfera da produção, embora tenha um caráter de política compensatória face às maiores discrepâncias ali originadas.

A adoção deste princípio de manutenção do *status* do indivíduo significa que o sistema previdenciário passa a ser um instrumento de perpetuação das desigualdades existentes durante o período de vida ativa do indivíduo.

A inexistência de um mínimo vital faz com que o movimento em direção à universalização da cobertura se dê pela progressiva incorporação de categorias profissionais anteriormente excluídas do sistema, tais como camponeses, artistas, profissionais liberais etc.

Assim, embora o escopo de benefícios oferecidos pelos sistemas de proteção social dos países centrais tenha-se tornado progressivamente muito similar, há que diferenciá-los do ponto de vista do seu significado jurídico e político. Segundo Abranches,[18] os sistemas difeririam quanto ao grau de iniqüidade embutido em cada um, em relação aos quais os benefícios caracterizar-se-iam ou *como privilégios garantidos pelo Estado*, ou *como direitos de cidadania.*

2.3 Limitações impostas à cidadania na sociedade moderna

Independentemente do modelo adotado nos países centrais — seguro social ou *Welfare State* — certo é que ambos os sistemas expandiram-se nos últimos

[18] Abranches, S. *The politics of social welfare in Latin America*. Rio de Janeiro, Iuperj, s.d. mimeogr.

50 anos, tanto em termos da sua cobertura quanto em relação ao tipo e valor dos benefícios concedidos. Esta expansão representou também um crescente aumento dos gastos públicos com o sistema social, chegando a representar, em 1985, cerca de 30% do total de gastos públicos na Inglaterra.

As vinculações desse processo com dois outros fenômenos — o ascenso do ciclo econômico possibilitado por uma política keynesiana e o predomínio político da social-democracia — constituíram o tripé no qual se assentou o desenvolvimento capitalista europeu.

Economicamente, o Estado do bem-estar social casava-se com a política keynesiana mais geral, supondo um mecanismo de ajuste entre oferta e demanda através do pleno emprego e das medidas assistenciais. Supunha-se que esta adequação dar-se-ia na medida em que uma política econômica ativa estimularia o crescimento econômico, donde resultaria maior volume de impostos, o que permitiria a ampliação controlada dos programas sociais, o qual, por sua vez, estimularia o consumo etc., fechando o ciclo.

Recentemente, face à grave crise econômica mundial que marcou a década de 70 e segue assolando as economias periféricas nos anos 80, todo este sistema político e econômico veio a ser questionado, e a evidência maior foi a eleição e posterior reeleição dos governos Reagan nos EUA e Tatcher na Inglaterra, de características autoritárias e com políticas de corte nos gastos públicos e nos programas sociais.

Politicamente, o colapso da social-democracia nos marcos de uma profunda crise econômica caracteriza-se por um enfraquecimento das instituições que foram o baluarte da democracia, como, por exemplo, o sistema partidário, que passou a enfrentar a preponderância do Executivo sobre os poderes Legislativo e Judiciário, e o desenvolvimento de uma tecnoburocracia portadora de um saber que viabiliza e fortalece o poder central.

Para Bobbio[19] existiriam hoje quatro paradoxos inerentes ao desenvolvimento da própria democracia, os quais se colocam como limites objetivos a sua expansão:

"O primeiro paradoxo da democracia dos modernos contraposta à democracia dos antigos (para repetir uma célebre distinção), nasce daí: pedir mais democracia em condições objetivas sempre mais desfavoráveis. Há muito tempo nos foi explicado que nada é mais difícil que fazer respeitar as regras do jogo democrático nas grandes organizações: e as organizações, a começar pela estatal, tornam-se maiores.

Um segundo paradoxo, ainda mais complicado, nasce do fato de que o estado moderno cresceu não somente em dimensões mas também em funções, e cada aumento das funções do estado foi resolvido com um crescimento do aparelho burocrático, isto é, de um aparelho de estrutura hierárquica e não-democrática, de poder descendente e não ascendente.

Um terceiro paradoxo — o mais macroscópico — é conseqüência do desenvolvimento técnico característico das sociedades industriais, não importa se ligado à economia capitalista ou socialista, isto é, o fato de terem aumentado nestas sociedades, de forma sempre mais acelerada, os problemas que exigem soluções técnicas e não podem ser confiados senão a especialistas, de onde deriva a freqüente tentação de governar unicamente através de técnicos ou da tecnocracia.

[19] Bobbio, N. op. cit. p. 59-63.

Considero um quarto paradoxo, quarto e último, o que nasce do contraste entre processo democrático e sociedade de massa. A democracia pressupõe o livre desenvolvimento das faculdades humanas. O resultado da massificação de que sofrem todas as grandes sociedades é o conformismo generalizado."

Os limites ao desenvolvimento da democracia encontram sua explicação na etapa atual do capitalismo, o capitalismo monopolista de Estado, na qual a nova articulação que se estabeleceu entre o poder econômico e o Estado colocou-se em contradição ao pressuposto liberal de um Estado fundado no pacto contratualista. Neste sentido a crise social-democrata é uma crise acentuada pela conjuntura recessiva, mas que não obscurece seu caráter estrutural de aumento das funções econômicas estatais em detrimento das suas funções legitimadoras, na medida em que subordina o aparato estatal ao processo de acumulação monopolista, impossibilitando o exercício de políticas reformistas de cunho redistributivo.[20]

A incapacidade de a social-democracia revitalizar-se neste contexto recessivo, de crise orgânica e de Estado, tem aberto espaço para as forças conservadoras que se rearticulam ideológica e politicamente em torno dos princípios liberais em combate à feição assumida progressivamente neste século.

Como um dos sustentáculos da proposta social-democrata, o *Welfare State* passa a ser objeto de críticas constantes, entre as quais podemos encontrar argumentos de pensadores de direita e de esquerda tais como:

• ao tentar solucionar o problema da demanda macroeconômica, o *Welfare State* ampliou o problema da oferta, introduzindo uma rigidez no mercado de trabalho, incompatível com a lógica da acumulação capitalista. Segundo Claus Offe,[21] "os salários são não apenas 'rígidos' e 'inflexíveis ao declínio' mas, além disso, as provisões do Estado do *Welfare* 'desmercantilizam' em parte os interesses dos trabalhadores, substituindo o 'contrato' pelo *status* e os 'direitos de propriedade' pelos direitos do cidadão";

• como conseqüência, o *Welfare State* contribuiria parcialmente como desestímulo ao trabalho, já que os esquemas rígidos de proteção tornam a mão-de-obra menos ajustada às variações estruturais e tecnológicas da economia;

• o *Welfare State* funciona como um mecanismo de redistribuição da renda em favor dos setores monopolistas. As mudanças tecnológicas inerentes à produção monopolizada geram um excedente populacional relativo, cada vez mais dependente do Estado: "os programas de bem-estar (...) são financiados por fundos de verbas tributárias recolhidas nos setores de melhores remunerações — monopolista e estatal — sendo tais fundos canalizados, direta ou indiretamente, para as mãos da população excedente e para os órgãos oficiais, os burocratas, os profissionais liberais e outros que administram os programas previdenciários. Em outras palavras, a renda real dos trabalhadores do setor monopolista é aumentada pela socialização dos custos do investimento social e do consumo social, e logo reduzida pela tributação e/ou inflação necessárias ao financiamento das

[20] Ingrao, P. *As massas e o poder*. São Paulo, Brasiliense, 1980. p. 107.
[21] Offe, Claus. A democracia partidária competitiva e o Welfare Stake keynesiano: fatores de estabilidade e desorganização. In: *Dados*, Rio de Janeiro, Iuperj, 26(1):41, 1983.

despesas sociais de produção tornadas indispensáveis exatamente pelo crescimento do setor monopolista";[22]

• como conseqüência do crescimento irracional do setor monopolista, cuja acumulação se faz acompanhar pelo desemprego e pobreza, o Estado assume os ônus da reprodução desse "excedente" populacional, socializando os custos dos investimentos sociais. O crescimento do setor estatal e da despesa estatal torna-se, pois, imprescindível à acumulação lucrativa do capital monopolista;

• a socialização dos custos e a apropriação privada dos lucros geram uma crise fiscal, ou uma "brecha estrutural" entre despesas do Estado e suas rendas. O resultado é uma tendência para as despesas públicas crescerem mais rapidamente que os meios de financiá-las;

• embora o histórico do desenvolvimento das políticas sociais sugira uma espiral com um movimento ascencional que passa da forma assistencial, desenvolve o sistema de seguro social e realiza plenamente a cidadania no *Welfare State*, diversos autores têm chamado atenção para o caráter cíclico e fragmentado das políticas sociais.

Brunhoff[23] identifica a existência de políticas assistenciais sobrevivendo concomitantemente com as políticas de bem-estar social. Nenhum dos países desenvolvidos teria eliminação tais políticas, e, para esta autora, tal anacronismo é uma função de classe.[24] Desta forma, nega a hipótese de um curso ascensional da assistência ao seguro, e, posteriormente, ao *Welfare*, e identifica a raiz da persistência das diferentes modalidades na própria fragmentação da classe trabalhadora, em face da coexistência de diversas formas de extração da mais-valia; formas não-mercantis convivem com a extração da mais-valia absoluta e da mais-valia relativa.

• finalmente, a crise financeira dos sistemas de bem-estar social tem sido atribuída às alterações econômicas e demográficas que os responsáveis pela planificação social não puderam antever nos tempos de prosperidade que se seguiram no pós-guerra. Esperanças de vida mais longa fazem subir os custos dos cuidados de saúde e das pensões de velhice, enquanto que um declínio da taxa de natalidade está sobrecarregando com impostos cada vez mais elevados os trabalhadores, que devem suportar um sistema cada vez mais dispendioso. A competição comercial e industrial do Japão e EUA corroeram a prosperidade européia, sendo cada vez maior o número de desempregados que vão sobrecarregar os orçamentos do fundo de desemprego e das pensões de invalidez.

Fica cada dia mais clara a complexa relação entre Estado-providência[25] e desenvolvimento, entendida não apenas como crescimento econômico, mas também pela sua orientação por uma melhor distribuição e redistribuição da riqueza social. A crise atual não se alterará enquanto as velhas indústrias européias continuarem em declínio e o desenvolvimento econômico for regredindo dia a dia.

[22] O'Connor, J. *USA: a crise do Estado capitalista*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977. p. 167.
[23] Brunhoff, S. *État et capital — recherches sur la politique économique*. Paris, Maspero, 1976.
[24] É uma analogia ao conceito estatístico/matemático de função.
[25] Estado-providência é o mesmo que Estado do bem-estar social; o primeiro termo é uma tradução do francês e o segundo uma tradução do inglês.

Enquanto isso, os governos buscam enfrentar a crise com medidas paliativas que convergem para a desmontagem do *Welfare State* (como a proposta expressa no *Green Paper*[26] na Inglaterra).

Ocorre que o limiar de cidadania consolidado nestes anos anteriores tem-se tornado um obstáculo real à implementação das políticas liberais que tentam romper a associação historicamente forjada entre liberalismo e democracia.

3. *Desenvolvimento dos direitos sociais no Brasil*

No caso brasileiro, o desenvolvimento dos direitos sociais assemelha-se ao padrão autoritário que analisamos, no qual a conquista da cidadania se dá de forma a fragmentar a classe trabalhadora, concedendo benefícios como privilégios de certas frações, como parte de um projeto de corporativização do movimento operário e sindical.

Embora existam diferenças quanto às lutas empreendidas pela conquista dos direitos sociais em setores específicos, que corresponderam inclusive a maiores ou menores avanços na legislação social brasileira, certo é que, da primeira à Nova República, observamos a consolidação de uma postura discricionária, cooptativa, centralizadora e privatizandte da atuação estatal no campo das políticas sociais.

É importante lembrar que já a proclamação da República ocorre em um contexto em que o liberalismo se disseminara na cultura política como princípio ordenador das relações políticas e sociais. Neste sentido, a Constituição de 1981, além de não estender os direitos políticos à maioria dos cidadãos (excluindo os pobres seja pelo censo, seja pela exigência de alfabetização), representou um retrocesso em termos dos direitos sociais.

A exigência de alfabetização para o exercício dos direitos políticos foi acompanhada da retirada, do texto imperial, da obrigação do governo dar instrução primária. Também se retirou um dispositivo relativo à obrigação do Estado de promover os socorros públicos.[27]

Neste sentido, a negação dos direitos políticos e sociais consagrou o início de uma república liberal marcadamente antidemocrática.

Durante a Primeira República, a posição liberal-oligarca do Estado, consolidada na Constituição de 1891, implicava a sua não-intervenção nas questões sociais, o que tornava a legislação já existente na área trabalhista (jornada de trabalho, férias, trabalho do menor e da mulher, leis de acidentes) no mínimo inócua. Foi a partir dos anos 30 que efetivamente se conformou um projeto social estatal, embora a Previdência Social tenha surgido na forma de Caixas de Aposentadorias e Pensões desde 1923.

Até a Revolução de 1930, a introdução da legislação trabalhista e previdenciária se dá em um contexto político de transição do liberalismo ortodoxo para uma postura neoliberal, como resposta à crescente demanda do movimento ope-

[26] *Green Paper* é o termo pelo qual ficou conhecido o documento *Reform of Social Security*, apresentado ao Parlamento pelo Secretário de Estado para Serviços Sociais, em junho de 1985.

[27] Carvalho, J. M. *Repúblicas e cidadanias*. In: Dados, Rio de Janeiro, Iuperj, 28(2):147, 1985.

rário sindical urbano, que se expressa ao nível parlamentar especialmente na figura de Maurício de Lacerda.[28]

A derrocada do liberalismo ao nível internacional, aliada à falta de um projeto do setor agroexportador — todavia hegemônico ao nível da economia — para regular as relações sociais e trabalhistas urbanas, acarretou a assimilação gradual, pelo Estado, de diversas medidas de cunho regulador e assistencial, ao sabor das pressões internas e externas mencionadas.

Menos que o desenvolvimento da cidadania, situada nas esferas das relações políticas e de reprodução social, tratava-se de equacionar demandas relativas ao processo de produção na sociedade urbana.

A partir de 1930 a ordem liberal foi substituída por um Estado modernizador, sustentado por uma coalizão não-hegemônica composta de frações da oligarquia e da burguesia emergente, que se vai caracterizar por uma postura autoritária associada a uma estrutura adimnistrativa corporativa e a um arcabouço político populista.

Uma breve e não exaustiva revisão do desenvolvimento dos direitos sociais a partir de então, em setores como educação, saúde, previdência e assistência, poderá ser útil para caracterizarmos o padrão brasileiro de incorporação das demandas sociais.

No setor de Educação,[29] a partir da realização da IV Conferência Nacional de Educação, em 1931, um grupo de educadores assinou o Manifesto dos pioneiros da Educação Nova, que representou o auge da luta ideológica na busca da universalização do direito à educação. O manifesto considerava que embora o Estado não tivesse condições de implantar o monopólio da educação (basicamente nas mãos da Igreja Católica), deveria concretizar o direito de todos à educação, assegurando às camadas menos favorecidas o ensino público gratuito, obrigatório, leigo e em igualdade de oportunidades para homens e mulheres.

A luta empreendida pelos pioneiros da educação refletiu seus êxitos na Constituição de 1934, com exceção do ensino religioso, que permaneceu facultativo, mas três anos depois, com a instalação do Estado Novo, foi promulgada a Constituição de 1937, que minimizava o dever do Estado como educador. Só com a volta da normalidade democrática a Constituição de 1946 retomou os princípios inspiradores da luta dos pioneiros. Ficou ali impresso que a educação é um direito de todos, e são deveres do Estado a prestação do ensino primário gratuito para todos, a organização do sistema educacional de forma descentralizada e a previsão de recursos mínimos para que o direito instituído seja assegurado. A luta passou então a ser travada em torno da questão da relação do Estado com as instituições privadas (monopólio ou não), debate que se prolongou até o início do período autoritário, no qual a política social como um todo sofreu um redirecionamento em função da centralização, privatização e diminuição dos recursos a ela alocados no orçamento público.

É importante lembrar esta história da luta pela cidadania no setor educacional porque a retomada do curso democrático no momento atual vai encontrar os setores sociais com diferentes legados históricos.

[28] Lacerda, M. *A evolução legislativa do direito social brasileiro*. Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1980.
[29] Romanelli, O. *História da educação no Brasil*. Rio de Janeiro, Vozes, 1982.

No caso da saúde, segundo Bastos,[30] a Constituição de 1934 é a primeira a definir as responsabilidades específicas do Estado no que se refere a legislar sobre normas de assistência social e estatísticas de interesse coletivo sobre o exercício das profissões liberais e técnico-científicas, sobre cuidados com saúde e assistência públicas; fiscalização da aplicação das leis sociais; garantia, na legislação trabalhista, de assistência médica e sanitária ao trabalhador e à gestante.

Incumbiu à União, aos estados e aos municípios estimular a educação eugênica; amparar a maternidade e a infância; adotar medidas legislativas e administrativas, tendentes a restringir a mortalidade e morbidade infantis, e de higiene social, para impedir a propagação de doenças transmissíveis, cuidar da higiene mental e incentivar a luta contra os venenos sociais.

À União coube organizar o serviço nacional de combate às grandes endemias do país, incumbindo-lhe o custeio e direção técnica, impondo-se-lhe a obrigatoriedade do amparo à maternidade e à infância, para o que a União, os estados e os municípios destinariam 1% das rendas tributárias. Regulamentação da prova de sanidade física e mental dos nubentes; uso de parte dos fundos de educação para assistência alimentar, dentária e médica; regulamentação da utilização de terras em regiões de fronteira (vigilância sanitária); garantia da aposentadoria aos funcionários vítimas de acidente no trabalho ou atacados de doença contagiosa ou incurável.

Já a Constituição do Estado Novo, em 1937, restringiu a competência anteriormente mencionada, cabendo à União legislar sobre as normas de defesa de proteção da saúde, especialmente da saúde da criança; aos estados, legislar para suprir deficiências locais em assistência pública, obras de higiene, casas de saúde, clínicas, estações de clima e fontes medicinais; aos municípios, a administração dos cemitérios. A legislação do trabalho seguiu o preceito de prestar assistência médica ao trabalhador e à gestante e assegurou o repouso antes e depois do parto.

O exercício das profissões liberais ficou assegurado só para brasileiros natos e naturalizados.

A Constituição de 1946 atribuiu à União a organização da defesa permanente contra as grandes endemias, a legislação sobre seguro e previdência social e sobre a defesa e proteção da saúde, sobre o exercício das profissões, sem exclusão da legislação estadual supletiva ou complementar. Assegurou a autonomia dos municípios quanto à organização dos serviços públicos locais sem especificar os serviços de saúde e assistência. Assegurou o direito à assistência sanitária, inclusive hospitalar e preventiva ao trabalhador e à gestante. Restabeleceu artigo da Constituição de 1934 que tornava obrigatória a assistência à maternidade, infância e adolescência, e os vencimentos integrais na aposentadoria de funcionários vitimados por acidente ou moléstias profissionais, contagiosas ou incuráveis.

A Constituição de 1967 introduziu as inovações de organizar a polícia federal para combate ao tráfico de entorpecentes: a competência da União para estabelecer planos nacionais de saúde e celebrar tratados e convênios com Estados estrangeiros e organizações internacionais, além de permitir a colaboração entre entidades religiosas e o Estado; assegurou a autonomia municipal quanto à organização dos serviços públicos locais, facultando aos três níveis da organização (União, estados e municípios) a arrecadação de taxas pela utilização dos serviços públicos. Ficou-lhes, no entanto, vedada a criação de impostos sobre os mesmos.

[30] Bastos, M. Vilela. O Estado e a saúde do povo. *Revista Paulista de Hospitais*, 16(12): 12-26, 1968.

Assegurou o direito à assistência sanitária, hospitalar e médica preventiva aos trabalhadores, através da previdência social.

Uma breve revisão dessas Constituições pode mostrar-nos que a legislação sobre a questão da saúde foi de *evolução lenta*, de *natureza vaga* e de *caráter discriminatório*. Não se alcançou, em qualquer momento, imprimir na Carta Magna o direito à saúde como inerente à cidadania e o dever do Estado na garantia do seu gozo. Ao contrário, a assistência médica apenas foi garantida aos trabalhadores e dependentes vinculados ao sistema previdenciário, criando uma situação de pré-cidadania para todos os demais brasileiros quanto ao direito à saúde.

Na medida em que não se alcança o desenvolvimento de direitos universais, sendo os direitos previdenciários restritos à condição de cidadania regulada pela inserção do indivíduo no processo de trabalho, e que mesmo o direito à educação não é assumido realmente pelo Estado, a questão social vai sendo canalizada para medidas e instituições de cunho assistencial. Inicialmente essas instituições têm origem na atuação de grupos voluntários religiosos e humanistas, reservando-se o Estado o papel repressor da pobreza (ver criação do Serviço de Assistência ao Menor — SAM), coerente com a percepção deste fenômeno como uma disfunção pessoal. Progressivamente, "o Estado se insinua nesta rede enquanto agente de apoio, um tanto obscuro, ou de fiscalização".[31] Tais serviços assistenciais incluíam tanto a assistência à saúde quanto a assistência social.

O surgimento do Serviço Social enquanto função pública data de 1938, com a organização nacional de Serviço Social e da Legião Brasileira de Assistência (LBA) reconhecida como órgão de colaboração com o Estado em 1942, assegurando estatutariamente sua presidência às primeiras damas da República.

A inclusão da função assistencial no aparelho estatal não vai, no entanto, alterar a sua substância e modelo de atuação. O mesmo sentido paternalista e repressor caracteriza a assistência estatal, que busca uma simbiose com o voluntariado privado, descaracterizando o benefício como direito social. O consumo de bens assistenciais não se insere no escopo da cidadania, mas aparece como uma intervenção benevolente nas disfunções que a "comunidade" não alcança solucionar.

Na década de 40 as funções assistenciais estão centradas na LBA e no Departamento Nacional da Criança do Ministério da Saúde aos quais vão somar-se a criação do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai), em 1942, e o Serviço Social da Indústria (Sesi), em 1946, com uma nova perspectiva de associação dos esforços públicos e empresariais em torno da perspectiva de promoção social.

As diferentes conjunturas políticas que se sucederam nas décadas seguintes não foram suficientes para alterar a natureza da assistência social, considerada como benefícios prestados aos pré-cidadãos.

A criação da Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (Funabem) em 1964, e a incorporação de um discurso preventivista e educativo na formulação da Política Nacional do Bem-Estar do Menor coadunaram-se mais propriamente com a perspectiva centralizadora e tecnificante do autoritarismo, associada à ideologia de segurança nacional e controle social, do que com uma efetiva mudança nas práticas representativas à "marginalidade social".

[31] Sposati et alii. op. cit.

A inserção das políticas assistenciais no interior do sistema institucional previdenciário com a criação do Ministério da Previdência Social, em 1974, vai colocar mais contradições do que as que pretendeu resolver.

Resta-nos agora considerar brevemente o desenvolvimento dos direitos e instituições previdenciárias para buscar caracterizar a situação atual das políticas sociais.

O surgimento da Previdência Social, com a promulgação da Lei Eloy Chaves, em 1923, criando as Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAP) para os empregados das empresas de estradas de ferro, definiu os contornos e contradições da nossa política social: dirigia-se a uma fração restrita da classe trabalhadora, excludente em relação à maioria da população rural e urbana, baseada na relação contratual característica do seguro privado, e abrangente quanto ao conjunto de benefícios concedidos. Assim, ao lado dos benefícios tradicionais de aposentadorias e pensões, compatíveis com um regime financeiro de capitalização, foi concedida a assistência médica, de natureza basicamente redistributiva.

A Lei Eloy Chaves instituiu os seguintes benefícios, nesta ordem: 1. assistência médica, inclusive aos familiares do segurado; 2. medicamentos a preços especiais; 3. aposentadoria; 4. pensão.

No entanto, nunca foi estipulado um percentual da receita destinado a cobrir os cursos da assistência médica, ficando resguardado esse benefício "na medida das possibilidades orçamentárias". Esta fragilidade vai-se refletir nas variações impostas às despesas com assistência médica em cada conjuntura política e institucional, que aumentam ou diminuem em função de pressões políticas e não com base em uma política previdenciária relativa à saúde dos beneficiários.

A partir da criação dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAP), na década de 30, assistimos ao desenvolvimento de algumas tendências que marcaram até os dias atuais a trajetória previdenciária: a progressiva incorporação dessas instituições ao aparelho estatal, em um processo de crescente centralização e burocratização; a extensão da cobertura a outras categorias ocupacionais, a diminuição relativa das fontes de custeio e sua concentração na folha de pagamento (as empresas passaram da contribuição sobre o faturamento para uma percentagem da folha de pagamento, e a União reduziu progressivamente sua participação no custeio, de 33% para 10% e, finalmente, para cobrir apenas os custos da administração) e, conseqüentemente, a vulnerabilidade dos recursos previdenciários a conjunturas econômicas recessivas e/ou a injunções políticas.

À época dos IAP consolidou-se um padrão de discriminação da classe trabalhadora em termos de distintas cidadanias, desde a condição e pré-cidadãos a que ficou relegada a população rural e a maioria da urbana, até a concessão de benefícios diferenciados em função do poder de barganha de cada categoria ocupacional vinculada à Previdência.

A tendência à homogeneização dos benefícios no interior do sistema previdenciário decorreu tanto da pressão exercida pelas demandas dos beneficiários em um contexto de legitimação do populismo (como ficou assegurado legalmente através da Lei Orgânica da Previdência Social) quanto da já apontada tendência à centralização e controle do sistema pela burocracia estatal (alcançada com a criação do INPS no período dos governos autoritários).

Neste sentido, podemos afirmar que, desde a sua origem, a Previdência Social combinou, de forma contraditória, um modelo de seguro social com a concessão e ampliação progressiva de benefícios assistenciais. Diferentemente do modelo do Estado de bem-estar social, onde a universalização da cidadania encontra uma correspondência com a base institucional e financeira através da definição do

papel do Estado na garantia financeira, legal e institucional do exercício desses direitos, o processo brasileiro se dá de forma inversa. Financiado pelos trabalhadores (através da contribuição direta ou indireta via repasse dos empregadores ao preço dos produtos), gerido pelo Estado, subordinado a uma lógica de acumulação capitalista, a progressiva extensão da cobertura não alcança universalizar a cidadania, mas sim agregar distintas cidadanias.

As características mais marcantes da Previdência Social no período autoritário podem ser assim resumidas: a primeira característica marcante desse período é a extensão da cobertura previdenciária, de forma a abranger a quase-totalidade da população urbana e ainda parte da população rural. A partir de 1973 são incluídos os trabalhadores rurais, as empregadas domésticas, os trabalhadores autônomos etc. A segunda característica do período foi a modernização do aparelho estatal destinado a lidar com políticas sociais. Este processo, que se inicia com a criação do INPS em 1966, consolida-se em 1974 com a criação do Ministério da Previdência e Assistência Social do Conselho de Desenvolvimento Social e do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social. É também deslocada da Previdência a função de capitalização, com a criação de novos mecanismos de poupança compulsória como o fundo de garantia do tempo de serviço (FGTS) e posteriormente o Programa de Integração Social (PIS)/Programa de Formação do Patrimônio do Servidor (Pasep).

Todo esse processo de modernização administrativa e institucional caracterizou-se por maior especialização de cada órgão ao lado de uma crescente centralização e concentração dos recursos institucionais, e foi coroado com a criação do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (Sinpas), em 1978.

A criação desses novos mecanismos institucionais não alterou a estrutura básica da nossa política social, que continuou tendo como esteio a instituição previdenciária. Ao contrário, a tentativa de tratar da questão social de forma mais abrangente, fora dos limites previdenciários — evidenciada na criação do Conselho de Desenvolvimento Social — não teve êxito.

A terceira característica a ser mencionada trata da privatização da assistência médica previdenciária, processo que implicou: a) a reorientação da política nacional de saúde para uma prática médica curativa, individual, especializada e sofisticada, em detrimento de medidas de saúde pública, de caráter preventivo e de interesse coletivo; b) a viabilização, pela Previdência Social, da criação de um complexo médico-industrial, responsável por elevadas taxas de acumulação de capital das grandes empresas monopolistas internacionais na área de produção de medicamentos e de equipamentos médicos; c) o desenvolvimento de um padrão de organização da prática médica orientado para a lucratividade, propiciando a capitalização da medicina e o privilegiamento do produtor privado desses serviços, em detrimento da rede de serviços próprios da Previdência; d) a organização da prática médica em moldes de relacionamento mais caracteristicamente capitalistas, passando a diferenciar a clientela a ser atendida em função da sua inserção na estrutura produtiva.

A quarta característica do período foi a ampliação das funções assistenciais da Previdência, em termos da cobertura e dos benefícios, consolidando a associação entre Previdência e política social. Este processo tem seu momento de maior expressão a partir de 1974, quando a questão social torna-se estratégica para a política governamental, na tentativa de ampliação das bases de legitimidade do regime, ameaçadas com o início da crise econômica. A formulação de uma estratégia de desenvolvimento social vai ser corporificada no II PND, que prega a prioridade para políticas sociais que possibilitem a distribuição mais equânime

da renda, cuja concentração havia aumentado substancialmente nos anos recentes de grande crescimento econômico.

Sem querer discutir a ineficácia da formulação expressa no II PND, há que se considerar que esse é um momento-chave em que a problemática social é tomada como estratégica no projeto de desenvolvimento.

Para além de uma mera ideologização encontra-se no período um conjunto de medidas, seja quanto à expansão da cobertura, seja como aprimoramento dos mecanismos institucionais, que podem ser compreendidas como parte dessa diretriz mais global acerca da política social.

As medidas mais significativas quanto à efetividade do caráter universalizador e quanto à eqüidade foram, sem dúvida, a criação do Funrural, englobando os trabalhadores rurais, a incorporação dos domésticos e autônomos e a criação da renda mensal vitalícia.[32] Ora, o que se vê imediatamente é que as principais medidas de realização da nova diretriz de política social são parte de alterações ou expansão da estrutura previdenciária. Neste mesmo sentido seria vista a inclusão da Funabem e LBA no Sinpas.

Assim, a política social vai sendo condicionada aos estreitos limites da sua base institucional previdenciária, quer como necessidade de expansão da cobertura, quer como impossibilidade de ampliar as políticas assistenciais face ao desequilíbrio financeiro da Previdência Social.

Fora da estrutura previdenciária encontramos poucas medidas consolidadoras da política social propugnada, e, mesmo assim, tenderam a ser mais esporádicas que permanentes. Só recentemente, em 1982, o governo criou o Fundo de Investimento Social (Finsocial), fundo administrado pela Secretaria de Planejamento (Seplan) e gerido pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (Bndes).

Esse fundo destina-se a custear investimentos de caráter assistencial em alimentação, habitação popular, saúde, educação e amparo ao pequeno agricultor. Em 1983 esperava-se que atingisse um montante de US$1,2 bilhão. Já se pode perceber, porém, as dificuldades em usar tais recursos na implantação de nova diretriz, na medida em que sua criação e gestão não obedeceram a uma estratégia mais definida de alteração da política social vigente, e sua aplicação deverá ser feita a partir da estrutura atual de execução de políticas sociais.

Voltando à questão da relação entre previdência e assistência, reafirmamos a sua associação nesse período, de sorte que a cobertura previdenciária passou cada vez mais a abarcar setores marginais ou externos à estrutura produtiva. No entanto, não houve um rompimento da cidadania regulada como relação de direito e organização social, já que os programas assistenciais foram preservados como "atípicos" dentro do padrão de seguro social dominante.

Podemos dizer que o não-rompimento dessa estreita base financeira e institucional em direção a uma política social globalizante é responsável pela fragilidade e instabilidade dessas medidas, face a um quadro de desequilíbrio financeiro crônico da Previdência Social.

Além disso, a inclusão de medidas assistenciais e mesmo de benefícios desvinculados de uma contribuição pretérita (Funrural, renda mensal vitalícia) não foram suficientes para conformar uma relação de cidadania universal baseada na garantia de um direito social justo e equânime.

[32] Benefício para velhos de mais de 70 anos, que alguma vez contribuíram com o INPS.

A política assistencial jamais deixou de ser executada e pautada em termos de "cidadania investida", na qual o indivíduo entra em relação com o Estado no momento em que se reconhece como um não-cidadão carecendo de atributos jurídicos e institucionais que lhe assegurem o gozo dos benefícios.

Quanto à assistência médica e mesmo aos direitos securitários de aposentadorias e pensões, persistem as exclusões e diferenciações através da coexistência de regimes distintos e do acesso diferencial aos serviços.

Na medida em que o sistema previdenciário se foi tornando altamente centralizado no período autoritário, excludente na participação dos usuários na sua gestão e voltado para a compra de serviços médicos aos empresários da saúde, acentuaram-se as iniqüidades no acesso aos serviços. Além de serem preservados serviços diferenciados para militares e funcionários públicos, foram criados sistemas complementares de previdência e assistência para os executivos das grandes empresas estatais.

Da mesma forma, aumentaram as desigualdades no atendimento médico-hospitalar. Ao lado dos trabalhadores desempregados ou subempregados, permanentemente excluídos do sistema, ampliaram-se as iniqüidades contra os que dele fazem parte, discriminando-se o acesso aos serviços por parte dos trabalhadores rurais, da população que vive na periferia das metrópoles, dos que habitam as regiões mais pobres.

A política social, que deveria pautar-se pelo dever do Estado na garantia do direito à saúde de forma *universal, equânime, redistributiva* e *descentralizada,* conformou-se de modo inverso: o direito é só para os segurados, e os serviços são fornecidos de forma a aumentar a desigualdade, a regressividade e a centralização.

As tendências originadas no bojo da crise financeira previdenciária, de racionalização do modelo de prestação dos serviços médicos e integração dos serviços públicos, são alvissareiras, embora, isoladamente, incapazes de romper o padrão discriminatório de cidadania implantado.[33]

O projeto democrático passa necessariamente pelo rompimento das concepções tradicionais que ou subordinam o desenvolvimento social ao econômico, ou os coloca como pólos antagônicos. Passa também por restabelecer o papel do Estado, desvinculando suas instituições dos estritos interesses de acumulação para reintegrá-los nas suas funções públicas.

3.1 Dever do Estado

A garantia dos direitos sociais é corolário do dever do Estado. Assim sendo, tratar-se-ia de redefinir as relações Estado/sociedade nessa nova conjuntura, adequando seu aparelho institucional às funções públicas.

Nesta conjuntura de transição torna-se necessário resgatar concomitantemente a liberdade e a justiça social. Neste sentido é que se afirma que há direitos que

[33] Ver, a respeito das questões tratadas neste item, Teixeira, S. M. Fleury. Assistência médica previdenciária — evolução e crise de uma política social. *Saúde em Debate,* São Paulo, Cebes, (9):21-36, 1980. Teixeira, S. M. Fleury. Previdência *versus* assistência na política social brasileira. *Dados,* Rio de Janeiro, Campus, 27(3):321-45, Teixeira, S. M. Fleury. Reorientação da assistência médica previdenciária: um passo adiante ou dois atrás? *Revista de Administração Pública,* Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas, *19*(1):48-50, jan./mar. 1985.

se constituem em *liberdades* e "há direitos que se constituem em *poderes*, direitos sociais. Os que se constituem em liberdade implicam sempre afastamento do Estado, enquanto os direitos sociais requerem a intervenção de um Estado democraticamente controlado".[34]

O recrudescimento do liberalismo tem procurado falsear o debate em torno da proposta de desestatização. Na área da saúde, admite-se o direito a ela, porém se afirma que ele não implica o dever do Estado, mas o da sociedade.

Torna-se necessário desmistificar essa falsa oposição — estatização *versus* privatização — acreditando que a intensa intervenção estatal ocorrida nos anos autoritários se tenha subordinado aos interesses da acumulação, caracterizando uma situação ao mesmo tempo de estatização da sociedade e privatização do Estado.

Não se trata, assim, de privatizar o que é estatal, mas sim devolver à esfera pública serviços e atividades essenciais que foram privatizados. Em outras palavras, constata-se que nem tudo que é estatal é público, compreendido como público o conjunto de instituições e mecanismos voltados para o bem-estar e com visibilidade suficiente para permitir o seu controle pela sociedade (empresas, sindicatos, usuários, partidos etc.).

A privatização dos serviços essenciais foi possível na medida em que as formas de representação dos interesses de todos na sociedade foram cerceadas e substituídas por vinculações diretas entre os setores capitalistas e as instituições estatais.

É fato notório, na assistência médica previdenciária, que essa associação propiciou não só uma sangria de recursos através do mar de fraudes e corrupções, mas, talvez o mais grave, a subordinação da política assistencial aos interesses privados, acarretando, como conseqüência, um sistema de serviços altamente concentrado, oneroso, especializado, descoordenado e potencializador das iniqüidades.

A saúde, e portanto a assistência, são serviços essenciais e não podem ser vistos de outra forma senão como um *bem público.*

O que isto quer dizer em termos da configuração do sistema nacional de saúde? Seria a sua estatização? Não necessariamente. Há que considerar que a situação consolidada garante atualmente ao Estado (via recursos previdenciários) o controle financeiro, mas não se passa o mesmo com a oferta de serviços. Toda a política de sucateamento dos serviços públicos redundou no incremento dos serviços médico-hospitalares privados, que hoje mantêm o predomínio indiscutível na oferta desses serviços.

Outra posição já conhecida buscava definir o papel do Estado como formulador da Política Nacional de Saúde, a ser executada de forma pluralista (ver Lei n.º 6.229 do Sistema Nacional de Saúde). Parece-me que seria ingênuo e pouco condizente com as análises anteriores defender esta proposta como o grande projeto da Nova República, quando é sabido que a lógica da acumulação, sem um controle público, entra em choque com as necessidades sociais. Por outro lado, torna-se necessário alterar o próprio aparelho estatal conformado no autoritarismo, para que ele possa vir a ser permeável ao controle da sociedade.

Um outro ponto importante é que o dever do Estado na garantia dos direitos sociais vai implicar necessariamente o rompimento dessa política social restritiva em direção à universalização da cidadania. Ora, parece-me impossível pensar que tudo isto ocorra mantendo a estrutura atual da previdência, na qual o siste-

[34] Citação da conferência do jurista Prof. Domélio Aquino, promovida pela Associação Baiana de Medicina (ABM) em 18 jun. 1985, Salvador.

ma reduziu-se a uma função bancária de compra de serviços. Por mais que se controle as fraudes, os desmandos, que se estabeleça parâmetros e se redirecione os recursos previdenciários, isto tudo ainda são mecanismos limitados, inerentes à estrutura e às funções atuais da Previdência Social.

Além dos financeiros, há que se criar mecanismos mais adequados à nova relação que se propõe estabelecer, para propiciar condições de se efetuar uma política social democrática. O controle financeiro é necessário mas não suficiente, tornando-se imprescindível as redefinições de nível jurídico desta nova relação.

Já existem na sociedade brasileira experiências em que serviços essenciais, como os transportes e telecomunicações, são monopólios estatais, sendo a prestação de serviços realizada por empresas privadas considerada uma concessão. Neste caso, o serviço é considerado um bem público essencial e permite ao Estado mecanismos legais de controle e intervenção sobre os prestadores privados. É necessário avaliar a aplicabilidade dessas experiências ao setor saúde.

É claro que o outro lado da medalha é exatamente a democratização do próprio Estado, para que um controle social efetivo seja exercido de maneira transparente, desconcentrada e descentralizada.

Só assim será possível redefinir a política nacional de saúde de maneira efetiva, atribuindo ao Estado democrático a competência não só de normatização e financiamento, como também o efetivo controle da prestação dos serviços, condição indispensável à garantia da universalização do direito à saúde.

3.2 As democracias possíveis

O caráter da democracia que a sociedade brasileira anseia por construir ainda é uma grande interrogante. A resultante das relações que se colocam hoje na cena política definirá as possibilidades e limites desse processo, e, portanto, o grau e formato da cidadania que se pretende assegurar.

Para Bresser Pereira,[35] delineiam-se atualmente dois pactos alternativos, um *liberal-burguês* e outro *democrático-popular*. O pacto liberal-burguês teria como base a grande burguesia. Teria apoio decisivo da média burguesia conservadora, inclusive a que pretende ser liberal, porque, ao mesmo tempo que esta é democrática, repudia a intervenção do Estado na economia. E teria como massa de manobra os trabalhadores não organizados polticamente. A tecnoburocracia teria também, obviamente, um papel no pacto liberal, porque a burguesia necessita de técnicos e administradores, mas seu papel será reduzido, na medida em que a burguesia adota uma posição contraditória em relação ao Estado e às grandes organizações burocráticas.

De um lado, apóia-se nos tecnoburocratas públicos e privados e no Estado para garantir a sua acumulação de capital; de outro, faz a crítica sistemática e apaixonada do estatismo e da tecnocracia.

Este pacto será necessariamente conservador em termos econômicos e sociais, já que pretende mais bem aperfeiçoar a ordem existentte do que superá-la. Com relação às classes trabalhadoras, alguns ganhos limitados poderão ser conquistados nas franjas de uma política econômica continuísta, mas como decorrência de pressões políticas dos setores organizados e da cooptação das massas sem organicidade, chamadas a legitimar governos liderados ao estilo neopopulista.

[35] Bresser Pereira. op. cit. p. 194-203.

O pacto democrático-popular não terá o apoio da grande burguesia, a não ser de alguns setores industriais. Terá amplo apoio da média burguesia, a não ser de alguns setores industriais. Terá amplo apoio da média burguesia progressista, que alia aos valores democráticos as preocupações com justiça social, contará com apoio decidido da classe média tecnoburocrática que administra e coordena as grandes organizações privadas e principalmente públicas.

A participação dos trabalhadores organizados é condição de legitimação desse pacto, que pretenderá mudanças na política econômica a partir da retomada do crescimento econômico e de uma melhor distribuição de renda.

É preciso, no entanto, deixar claro que em nenhum dos dois pactos a classe trabalhadora estará em condições hegemônicas. Ao contrário, a burguesia preserva o controle dos aparelhos ideológicos formadores da opinião pública, e a carência de partidos políticos fortes identificados com a classe trabalhadora inviabiliza a transformação da consciência emergente de cidadão em um projeto político orgânico. Outro fator que sempre atuará contra a formação de uma nova hegemonia é o legado profundamente autoritário das nossas elites políticas, sejam oriundas da burguesia, sejam a própria burocracia mais progressista.

A questão da cidadania é cada vez mais um espaço crucial na luta política e ideológica, imprescindível para consolidação de uma efetiva transformação democrática. Neste sentido, a luta pela cidadania não será o resultado deste processo, mas sim o seu pré-requisito, já que é condição de articulação dos movimentos sociais urbanos e rurais com as reivindicações dos trabalhadores sindicalizados, e definirá as possibilidades da classe trabalhadora integrar ou não um pacto democrático.

O resgate da cidadania iniciou-se recentemente com a extensão do direito de voto aos analfabetos e deverá prosseguir com a alteração da Consolidação das Leis Trabalhistas e da Lei de Greve. No entanto, só se consolidará com a ampliação universal dos direitos sociais, fato que, além de definir uma nova situação para os trabalhadores, implicará a alteração do modelo econômico de desenvolvimento e a reposição da questão da autonomia nacional.

Não será fácil o resgate da cidadania brasileira. Ao lado de um projeto político pouco definido, apoiado por uma composição de forças heterogêneas e débeis, há que se considerar o legado institucional cristalizado durante todos estes anos nas áreas sociais, além dos limites impostos à efetiva democratização do capitalismo monopolista e dependente.

A alternativa de assumir uma postura assistencialista, mais uma vez negando os direitos sociais, terá como contrapartida o enfrentamento com as novas organizações da classe trabalhadora, onde germina e floresce a consciência dos cidadãos brasileiros. Mais do que nunca o campo das políticas sociais será palco de uma intensa luta, na qual serão definidos os contornos da sociedade democrática.

Summary

The article is focused on social rights, starting from the course taken by the emergence of citizenship in modern societies, and the consequent duty imposed on the State to guarantes the enforcement of such rights. Consistently, with this view, the author analyses the re-establishment of the citizen's consciousness as a factor absolutely necessary to the democratic transition now undergone by Brazilian society, since in the framework of foregoing regimes there has been a systematic denial of citizenship as a set of civil, political and social rights.

Two distinct patterns of development of social rights in modern States — both within liberal and authoritarian capitalism — are also studied, being appraised the present limitations presenting the complete recognition of citizenship in modern society.

The article concludes with a study of the evolution of social rights in Brazil, analysing the country's Constitutions and institutional practices. This discussion purports an examination of needs and possibilities of a reversal in the present situation, as part of the consolidation of the Brazilian democratical process.

Negociações Mundo Afora

Os autores foram movidos pelo propósito de preencher a necessidade de bibliografia específica, em língua portuguesa, sobre tema de importância crescente, principalmente no âmbito latino-americano.

De cunho prático e didático, aborda sucessivamente: uma síntese extensiva da evolução econômica da América Latina; as bases metodológicas das negociações internacionais; sete estudos de casos, que analisam os aspectos formais das diversas modalidades de negociações e indicam possibilidades de negociações de vários produtos primários e manufaturados, bem como de serviços.



Nas Livrarias da FGV
Rio – Praia de Botafogo, 188
Av. Presidente Wilson, 228-A
São Paulo – Nove de Julho, 2029
Brasília – CLS 104, Bloco A, Loja 37

Ou pelo Reembolso Postal
À FGV/Editora – Divisão de Vendas
Caixa Postal 9052
20.000 – Rio de Janeiro – RJ.