

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS

LUIZ FELIPE PERSSON

**A SOCIAL DEMOCRACIA E O ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL:
AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRABALHO, EMPREGO E RENDA E DE
PREVIDÊNCIA SOCIAL NA SUÉCIA E BRASIL**

Porto Alegre

2008

LUIZ FELIPE PERSSON

**A SOCIAL DEMOCRACIA E O ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL:
AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRABALHO, EMPREGO E RENDA E DE
PREVIDÊNCIA SOCIAL NA SUÉCIA E BRASIL**

Trabalho de Conclusão de Curso de Ciências
Sociais

Para a obtenção do grau de Bacharel em Ciências
Sociais

Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do
Sul

Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas

Departamento de Ciências Sociais

Ciência Política

Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Elizabeth Maria Kieling Pedroso

Porto Alegre

2008

LUIZ FELIPE PERSSON

**A SOCIAL DEMOCRACIA E O ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL:
AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRABALHO, EMPREGO E RENDA E DE
PREVIDÊNCIA SOCIAL NA SUÉCIA E BRASIL**

Trabalho de Conclusão de Curso de Ciências
Sociais

Para a obtenção do grau de Bacharel em
Ciências Sociais

Pontifícia Universidade Católica do Rio
Grande do Sul

Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas

Departamento de Ciências Sociais

Ciência Política

BANCA EXAMINADORA:

Prof^a. Dr^a. Áurea Petersen

Prof^a. Dr^a. Elizabeth Maria Kieling Pedroso

Prof^a. Me^a. Roshangela Freitas Bastani

DEDICATÓRIA

A minha esposa Maribel que tanto insistiu e me incentivou nesta jornada.

À minha mãe, Valda, que sempre aconselhou, pediu, torceu e sonhou com este momento.

A todos os familiares, amigos e colegas que me ajudaram e me deram algum tipo de suporte para que retomasse o caminho acadêmico, após todos estes anos.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus por tudo que me tem dado e me concedeu mais esta oportunidade para que eu possa realizar algo importante e útil em prol de todos.

Agradeço a Deus, novamente, por ter me concedido conhecer e amar meus filhos Luiz Felipe e Luiza Helena, minha mãe Valda, meu pai Sildon (in memorian), minha “tia-mãe” Vera, minha irmã Silvana, meu cunhado, minhas sobrinhas, meus tios e tias, primos e primas.

Agradeço a Deus, mais uma vez, por ter me permitido conhecer, amar e admirar minha esposa Maribel.

Agradeço aos companheiros diretores e aos funcionários do Sindicato dos Servidores Federais do Rio Grande do Sul por seu carinho e atenção com que me trataram e me suportaram nesta fase e, especialmente, me incentivando nesta jornada.

Agradeço a todos os meus professores, por sua dedicação, paciência e conhecimento. Em especial, aos professores Adão, Hermílio, Emil, Lúcia, Maria Izabel, Mariano, Roque e Rose que muito me incentivaram nesta caminhada acadêmica.

Quero registro um especial agradecimento à Prof^a. Áurea Petersen, por seu conhecimento, educação e atenção para comigo.

Agradeço aos meus colegas de PUC pelas horas nervosas, sisudas, divertidas e engraçadas que convivemos durante estes quatro anos.

Agradeço, em especial, aos meus amigos César, Alexandre e Leonardo, pelos momentos de “seriíssimos” embates esportivos, alegrias, estudos e crescimento acadêmico.

Agradeço, por fim, a minha orientadora - Prof^a. Dr.^a Elizabeth Pedroso, por seu conhecimento profissional, humano e por sua incansável dedicação e paciência.

RESUMO

Esta monografia apresenta os conceitos de Social Democracia e de Estado de Bem-Estar Social e um histórico de sua origem, evolução e de implantação em vários países da Europa, principalmente no período posterior à Segunda Guerra Mundial.

Apresenta, além da retomada da discussão entre social democracia e socialismo democrático, uma síntese das teorias e idéias que nortearam a ideologia política da Social Democracia e as teses que fundamentaram o Estado do Bem-Estar Social (*welfare state*).

A Suécia e o Brasil são analisados sob o ponto de vista histórico, da evolução e dos períodos de poder da social democracia nestes países, bem como as condições sociais, políticas e econômicas em que se encontravam.

As políticas públicas de trabalho, emprego e renda e a de previdência social, sueca e brasileira, são analisadas e confrontadas levando-se em consideração o período que se inicia no governo José Sarney e estendendo-se até o segundo mandato do governo Fernando Henrique Cardoso.

Ao final, são tecidas as considerações sobre a viabilidade da construção de um modelo social-democrata no país.

Palavras-chave: social-democracia, socialismo democrático, welfare state, terceira via, modelo social-democrata, trabalho, emprego, renda, previdência social.

ABSTRACT

This paper presents the concepts of Social Democracy and the rule of Social Welfare and a history of its origin, development and deployment in various European countries, mainly in the period after the Second World War.

It shows, besides the resumption of discussions between social democracy and democratic socialism, a summary of theories and ideas that guided the political ideology of Social Democracy, and the arguments justifying the state of Social Welfare.

Sweden and Brazil are analyzed in terms of history, periods of power and social changes of social democracy in these countries, as well as social, economic and political conditions that they had been.

The public policies of job, employment and income and the welfare, swedish and brazilian, are analyzed and compared taking into account the period that begins in government José Sarney and extending to the second term of Fernando Henrique Cardoso's government. At the end, the considerations are made on the feasibility of constructing a model social democrat in the country.

Key words: social democracy, democratic socialism, welfare state, the third track, model social democrat, job, employment, income, welfare.

LISTADE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 - O SAP no poder	24
Gráfico 1 - Percentual de votos obtido pelo SAP.....	24
Gráfico 2 - Preço médio do barril de petróleo – 1970 a 2000	27
Gráfico 3 - Taxa de desemprego e média móvel em porcentagem – 1963-2004.....	29
Gráfico 4 - Exclusão gerada na década de 1990 - Pessoas que recebem apoio governamental idade entre 20 e 64 anos (em %)......	32
Gráfico 5 - Taxas de emprego e desemprego na Comunidade Européia - Percentuais por faixa etária (2006)	35
Gráfico 6 - Comparativo de gasto previdenciário em relação ao PIB-2006 (em bilhões de US\$).....	37
Quadro 2 - Comparativo previdenciário - Suécia e Brasil 2000 a 2003 (em US\$).....	39
Gráfico 7 - Comparativo previdenciário - Suécia e Brasil 2000 a 2003 (em US\$)	39
Quadro 3 - Eleições presidenciais no Brasil de 1989 a 1998	49
Quadro 4 - Resultados eleitorais do PSDB - 1988 a 2000.....	50
Quadro 5 - Indicadores Econômicos e Sociais Condensados Brasil - 1985 a 2002	59
Gráfico 8 - PIB e sua variação anual - 1995 a 2002.....	62
Gráfico 9 - PIB e PIB per capita - 1995 a 2004	63
Quadro 6 - Taxas de desemprego.....	67
Gráfico 10 - Planos econômicos e a variação da inflação ocorridos em um período ampliado em relação ao analisado (1984 a 2004)	68
Quadro 7 - Custos de Transição e Reforma da Previdência na América Latina.....	73
Gráfico 11 - Arrecadação e Despesa com Benefícios – RGPS.....	75
Quadro 8 - Déficit Previdenciário – em % do PIB.....	76
Quadro 9 - Pensão dos Servidores Públicos	77

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
CAPÍTULO I - A SOCIAL DEMOCRACIA E O ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL.....	12
CAPÍTULO II - A SOCIAL DEMOCRACIA NA SUÉCIA	21
2.1 CONTEXTO HISTÓRICO INTERNACIONAL	21
2.2 CONTEXTO HISTÓRICO DA SUÉCIA	23
2.2.1 Aspectos sociais, políticos e econômicos dos anos 1930 a 1960.....	23
2.2.2 Os anos 1970 e 1980.....	25
2.2.3 A década de 1990	29
2.3 A POLÍTICA PÚBLICA DE TRABALHO, EMPREGO E RENDA NA SUÉCIA ...	31
2.4 A POLÍTICA PÚBLICA DE PREVIDÊNCIA SOCIAL NA SUÉCIA	35
CAPÍTULO III - A SOCIAL DEMOCRACIA E O DESENVOLVIMENTO DO WELFARE STATE NO BRASIL	40
3.1 CONTEXTO HISTÓRICO NACIONAL E INTERNACIONAL	40
3.1.1 O período de 1930 a 1985.....	40
3.1.2 O período de 1985 a 2002.....	44
3.1.2.1 Governo José Sarney - de 1985 a 1989	44
3.1.2.2 Governo Fernando Collor/Itamar Franco - de 1990 a 1994	45
3.1.2.3 Governo Fernando Henrique Cardoso - 1995 a 1998 e 1999 a 2002	46
3.1.3 A social democracia no Brasil	48
3.1.4 A “Terceira Via” e o Brasil de FHC	52
3.1.5 O estado brasileiro encontrado pelo PSDB.....	53
3.2 A POLÍTICA PÚBLICA DE EMPREGO, TRABALHO E RENDA NO BRASIL ...	54
3.2.1 O cenário nacional.....	54
3.2.2 Indicadores sociais e econômicos	58
3.2.3 População economicamente ativa	60
3.2.4 PIB, PIB Per capita e sua variação	60
3.2.5 Salário mínimo	63
3.2.6 Desigualdade de renda - Coeficiente de Gini	65

3.2.7	Taxa de desemprego aberta.....	66
3.2.8	A inflação e os planos econômicos.....	67
3.3	A POLÍTICA PÚBLICA DE PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL	68
3.3.1	O surgimento da previdência no cenário internacional.....	68
3.3.2	A previdência social na América Latina	69
3.3.3	A previdência social no Brasil	71
3.3.4	A conjuntura nacional e o sistema previdenciário no período de 1982 a 1994.....	73
3.3.5	As reformas previdenciárias estabelecidas no governo FHC	74
3.3.6	Uma análise sobre as políticas públicas brasileiras.....	78
3.3.7	Consolidação da democracia e políticas de inclusão social.....	79
	CONCLUSÃO.....	81
	REFERÊNCIAS	85
	REFERÊNCIAS ELETRÔNICAS	87
	GLOSSÁRIO	88
	ANEXOS	92

INTRODUÇÃO

Este trabalho de conclusão de curso tem como objetivo a análise das similaridades e diferenças da social democracia e do Estado de Bem Estar Social – Welfare State no Brasil e na Suécia.

O modelo social-democrata, introduzido através da ascensão ao poder do Partido dos Trabalhadores Social-Democratas Sueco (SDA - Sveriges Socialdemokratiska Arbetarparti) será apresentado dentro de uma perspectiva histórica, que permita identificar suas realizações.

No Brasil, como o modelo social democrata foi implantado apenas a partir do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), mas antes desse marco histórico podem ser identificadas tentativas de adoção de um Estado de Bem-Estar Social, faremos uma abordagem histórica que recupera, brevemente, as experiências do welfare state anteriores, fixando-nos no governo José Sarney e nos governos FHC, isto é, de 1985 a 1989 e de 1995 a 2002.

Em ambas as experiências históricas, enfocaremos as políticas públicas de trabalho, emprego e renda e de previdência social.

O problema da pesquisa que pretendemos investigar é se existem similaridades na implantação das políticas públicas social-democratas na Suécia e no Brasil, levando-se em consideração as peculiaridades históricas, políticas, econômicas e sociais da implantação da social democracia em cada um dos dois países.

A metodologia adotada no presente trabalho, do tipo qualitativa, ancorou-se em várias fontes de dados: bibliográficos, dados estatísticos oficiais dos dois países e, finalmente, de uma entrevista não-estruturada, realizada com um ex-dirigente nacional do PSDB.

A importância deste estudo justifica-se, pois a social-democracia, afirmada a partir do final do século XIX, tem profundo elo com a preocupação da natureza social, principalmente com a redução da pobreza e a exclusão social, alicerçados por um forte estado democrático. Desta forma, sua experiência internacional está associada à vigência de um Estado de Bem-Estar Social.

No Brasil, as tentativas de implementar um welfare state foram intermitentes e, durante largo tempo, dissociadas da democracia e, mais ainda, da social democracia. Os períodos onde o governo brasileiro teve cuidado especial ou dirigido ao bem estar social estiveram bem caracterizados historicamente, como procuraremos identificar neste trabalho.

Para efeito de comparação das experiências históricas, concentraremos nossos esforços no período que se estende do governo Sarney (1985) até o final do governo FHC (2002).

Ao longo do trabalho, procuraremos caracterizar as semelhanças e diferenças entre os dois modelos, demonstrando que Suécia e Brasil possuem políticas social-democratas similares, mas com princípios e resultados diversos.

Cientes de que os pilares do welfare state - símbolo claro da social-democracia - são a inclusão social e o conseqüente combate às desigualdades sociais, associados a um estado democrático forte, procuraremos demonstrar que as políticas públicas de trabalho, emprego e renda e de previdência social adotadas pelos dois países, foram fundamentais para a consecução deste processo.

A Suécia está retratada aqui por entendermos que aquele país, historicamente, apresentou a mais longa e exitosa experiência de modelo social-democrata. Por conseqüência, a analogia a ser testada com a realidade brasileira deveria estender-se ao período de redemocratização e estabilidade política do país, ainda mais com a fundação e chegada ao poder do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), que se arroga, em seu ideário político institucional, como o representante da social democracia no Brasil.

Os capítulos deste trabalho estão identificados com a seqüência necessária à análise que necessitávamos desenvolver.

O Capítulo I apresenta o conceito de social democracia e de Estado de Bem-Estar Social, historicizando-os.

O Capítulo II diz respeito aos aspectos históricos da implantação do modelo social democrata na Suécia. A seguir, discorre sobre as características e resultados das políticas públicas de trabalho, emprego e renda e de previdência social naquele país nórdico.

O Capítulo III é dedicado à análise dos aspectos históricos e das similaridades e diferenças na implantação de um modelo social democrata no Brasil. Também, busca caracterizar como as políticas públicas de trabalho, emprego e renda e de previdência social se apresentaram nos governos Sarney e FHC e que conseqüências benéficas trouxeram à população brasileira.

Por último, apresentamos as conclusões necessárias à confrontação de dados e análises aqui desenvolvidas.

CAPÍTULO I - A SOCIAL DEMOCRACIA E O ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL

A social democracia (SD), de amplo sucesso na Europa do pós-guerra, e fundamentalmente nos países escandinavos, é uma concepção política saída do marxismo, também designada de socialismo democrático (LEFRANC, 1974). Afirmou-se a partir do final do século XIX e defende uma concepção menos intervencionista do Estado. Admite a propriedade privada, apostando numa política centrada em reformas sociais caracterizadas por uma grande preocupação com as pessoas mais carentes ou desprotegidas e uma distribuição mais equitativa da riqueza gerada. Originariamente, seus adeptos definiam-se como socialistas, sindicalistas e anti-capitalistas. O que a distingue dos partidos e modelos liberais é, sobretudo, sua preocupação de natureza social, principalmente com a pobreza e a exclusão social, alicerçados por um forte estado democrático.

Entre os vários países da Comunidade Européia, com forte tradição em partidos social-democratas, destacam-se a Alemanha, Suécia, França, Inglaterra, Holanda e Espanha. A própria Rússia teve um importante movimento social-democrata no começo do século XX, mais tarde suprimido pelos bolcheviques.

Os primórdios destas concepções políticas estavam ancorados num compromisso comum com o proletariado como classe do futuro, diferenciando-se aí dos jacobinos e demais movimentos revolucionários. Supunham uma tomada de poder econômico e político através do sufrágio universal e da democracia parlamentar. Todo este processo foi aliado a um outro fundamento que na origem era antagônico e, posteriormente, passa a integrar o ideário dos social-democratas: o chamado estado de bem estar social (welfare state). Consiste, basicamente, num guardião da propriedade privada e com um aparato público capaz de conceber, implementar e financiar programas e planos de ação destinados a promover os interesses sociais coletivos de seus membros (BOTTOMORE e OUTHWAITE, 1996, p. 260).

É importante frisar que inexitem, na prática, diferenças conceituais entre social democracia e socialismo democrático. Na verdade, vários cientistas políticos consideram-nas “variante nominal” de uma mesma ideologia política. Têm o seu berço no marxismo e acabam por separar-se ideologicamente com o Revisionismo¹.

¹Segundo Bernstein (1899), o desenvolvimento recente do capitalismo tornava necessária uma reavaliação da Teoria de Marx no tocante às crises econômicas, à polarização de classes e à intensidade do conflito de classes levando em conta o crescimento das classes médias e a elevação geral do padrão de vida.

Podemos unir num mesmo período histórico, correspondente às duas primeiras décadas do século XX, a rápida e importante experiência russa com a SD, a Grã-Bretanha com uma doutrina socialista de cunho reformista e gradualista² e, finalmente, a eclosão da Primeira Guerra Mundial.

Este cenário, ao mesmo tempo em que floresce um desenvolvimento das idéias e dos movimentos socialistas, traz uma divisão e um antagonismo profundos entre bolchevismo e social democracia.

O aparente antagonismo entre social democracia e socialismo democrático pode ser elucidado pela conceituação trazida pelo Pequeno Dicionário Político que afirma que “...o Socialismo Democrático é uma teoria e conceito político reformista, segundo o qual a transformação do capitalismo em socialismo seria possível por meio de reformas democráticas”³ (1984. p.146). Vê-se que a idéia, mesmo que colocada sob um prisma diferencial, não invalida a anterior pois, conforme a segunda idéia, este caráter flexível da social democracia ou do socialismo democrático inclui uma linhagem ampla e os social-democratas tenderam a se deslocar da esquerda para a centro-esquerda.

Em seus estudos, Bottomore e Outhwaite (1996, p. 694-95), confrontam o quadro de origem da social democracia e sua linhagem política:

Tal flexibilidade é, em parte, resultado do caráter híbrido da social-democracia como doutrina política. Faltando-lhe um único fundador (um John Locke, um Adam Smith ou um Karl Marx), a sua linhagem inclui o marxismo, o socialismo utópico e a forma de revisionismo inspirada pela intuição de Engels (na década de 1890) de que a ação evolucionária, apoiando-se no direito de voto e no parlamentarismo, era mais suscetível de favorecer as lutas das classes trabalhadoras do que os meios revolucionários.

Para entendermos as características do Estado de Bem-Estar Social, é necessário localizarmos sua origem e seu apogeu na Europa dos anos 1930.

Até a crise de 1929, a ideologia política dominante era o Liberalismo, assentado no princípio de não-intervenção do Estado na economia nem nas relações capital-trabalho.

Faz-se necessário lembrar que a crise de 1929 foi uma crise de demanda que afetou diretamente a economia norte-americana, com a diminuição da produção industrial e demissão de funcionários, agravando-a mais ainda. Esta, naturalmente, chegou ao mercado de

²Praticada na maior parte da trajetória do Partido Trabalhista inglês no poder.

³ Pequeno Dicionário Político. Moscou: Edições Progresso, 1984

ações e os preços dos papéis na Bolsa de Nova York - um dos maiores centros capitalistas da época - despencaram ocasionando um crash (quebra). Com isso, milhares de bancos, indústrias e empresas rurais foram à falência e pelo menos 12 milhões de norte-americanos perderam o emprego. Abalados pela crise, os Estados Unidos reduziram a compra de produtos estrangeiros e suspenderam os empréstimos a outros países, ocasionando uma crise mundial. Um exemplo disso é o Brasil, que tinha os Estados Unidos como principal comprador de café. Com a crise, o preço do café despencou e houve uma superprodução, gerando milhares de desempregados no Brasil.

O Estado foi obrigado, então, a interferir na economia para garantir o pleno emprego, contrariando a cartilha liberal.

O Executivo começa a ter um papel mais relevante e ativo frente ao Legislativo e toma a iniciativa de atendimento à classe proletária, “adotando uma política que foi chamada de *bem-estar social*” (TOMAZI, 2000).

O welfare state embasou-se primariamente sobre o seguro social e, numa extensão sócio-econômica, sobre a assistência social. Pressupõe, resumidamente, emprego e direitos sociais de razão plena.

Mesmo tendo críticos em razão do seu alto custo financeiro e sua intervenção na economia, mas em contrapartida garantindo o crescimento econômico e mantendo a ordem social com um bom índice de liberdades democráticas, o welfare state conheceu seus “30 anos gloriosos” - que se estenderam de 1945 a 1975. Importa destacar que os fatores acima mencionados foram acompanhados por taxas significativas de geração de empregos e baixas taxas de inflação.

O welfare state foi a marca registrada da social-democracia na Europa, principalmente em sua parte norte. Seus compromissos fundamentais incluem o pleno emprego e uma ampla cobertura de serviços sociais. A estabilidade do welfare state e, conseqüentemente, da social democracia que o incorporou, será abalada por nova a crise do capitalismo nos anos 1970.

Instalada a crise, o Estado de Bem-Estar Social começou a ser atacado, principalmente em seu componente econômico. Havia, a época, problemas associados a esta crise: a do petróleo, da dívida externa, a desvalorização das moedas e o conseqüente retorno da inflação. Este quadro complexo de crise desorganizou o sistema econômico mundial e ameaçou a hegemonia norte-americana com o rápido crescimento da economia japonesa.

No campo social, intensificaram-se as greves dos trabalhadores. O componente novo era que não se reivindicava apenas salários; agora o movimento exigia mais democracia nos locais de trabalho (TOMAZI, 2000, p. 148). Greves marcantes aconteceram na Suécia,

Finlândia, Itália, Bélgica, Canadá e Estados Unidos, apenas para citar as maiores. É neste momento histórico que vários partidos socialistas conseguiram alcançar o poder na Europa, transformando-se em organizações políticas poderosas até hoje.

Assim, o Estado de Bem-Estar Social virou o vilão da crise. Um Estado que para funcionar necessitava de grande número de funcionários, seja para seus quadros administrativos, seja para suas empresas, “só poderia ser perdulário e gerador contumaz de déficits orçamentários monstruosos” (idem, p. 149). Além disso, o Estado interferia no mercado da força de trabalho contribuindo para o aumento do custo da mão-de-obra. Sendo ainda um modelo que exercia o papel de planejador da economia, natural que os empresários o rotulassem como incentivador do movimento sindical.

Estas críticas ganharam força quando os índices econômicos dos países do Primeiro Mundo começaram a crescer pouco. Ao mesmo tempo, as grandes corporações realizavam uma verdadeira revolução gerencial e introduziram novas tecnologias. Iniciava-se a era da informatização que, logo a seguir, começou a provocar forte desemprego. Ela foi marcada pela deterioração da antiga estrutura de organização do trabalho e por uma degradação da “sociedade salarial”. Dentro desse contexto, o desemprego no mundo atingiu níveis preocupantes, com um intenso aumento do trabalho precário e da informalidade. Outro aspecto preocupante e decorrente do primeiro foi o aumento considerável dos níveis de pobreza e miserabilidade das populações, agora inclusive atingindo o próprio Primeiro Mundo.

Desde os meados da década de 1970, e com toda esta revolução, não foi a economia capitalista que cresceu e, sim, o setor financeiro. A expansão do sistema financeiro mundial, aliada ao rápido crescimento da informática e da automação, deu extrema agilidade aos negócios e reforçando a intercomunicação das economias nacionais, determinando as condições necessárias para a criação de redes. O complexo destas redes entre empresas e Estados foi chamada pelos americanos de globalização. Conseqüentemente, tal expansão exigiu a derrubada de barreiras econômicas, políticas, sociais e culturais (ibidem, p.150).

No final da década de 1970 e início dos anos 1980 surgem as idéias denominadas de neoliberais. Este modelo tem como característica primordial o afastamento do Estado em relação à gestão de diversos setores da economia. Diferencia-se do Liberalismo clássico quanto à circulação internacional de bens e capitais. Podemos considerar como iniciadores do modelo neoliberal os governos de Margareth Thatcher e Ronald Reagan no início dos anos 1980, quando ocorrem profundos cortes de investimentos sociais, internamente, e percebe-se

uma grande preocupação com a formação de blocos econômicos necessários a suprimir gastos com a circulação de produtos e capitais.

Em conjunto com este novo ideário, surgiu a necessidade de se reformar o Estado, que continuava a apresentar gastos elevados e com déficits públicos crescentes. Nascia, em meio à década de 1980, a tese do Estado mínimo, que preconizava um deslocamento das atribuições do Estado perante a economia e a sociedade, além de defender a não-intervenção e um afastamento em prol da liberdade individual e da competição entre os agentes econômicos.

A década de 1980 se caracterizou, no cenário internacional, por uma clara tendência de governos majoritariamente conservadores, fundamentalmente iniciados por Margaret Thatcher e Ronald Reagan. O cenário apontava para um crescente processo de globalização em todo o mundo. Na Europa, a queda do Muro de Berlim e o conseqüente colapso do comunismo internacional, associava-se, no final dos anos 1980 e início da década de 1990, a um período de rígido controle monetário e fiscal com vistas a preparar a União Européia aos ditames do compromisso de Maastricht em 1992, para a adoção do euro. Todo este quadro tornou claro dois processos que iriam configurar os destinos do mundo: “o processo de globalização e o da configuração de uma nova ordem mundial” (JAGUARIBE, 1998, p.3).

A onda conservadora ditada por Estados Unidos e Inglaterra trouxe, inevitavelmente, o desemprego e o aviltamento dos salários, justamente daquelas atividades menos qualificadas. É necessário acrescentar a este quadro o problema da super-competitividade dos produtos americanos e japoneses no mercado mundial. Estes efeitos econômicos e sociais indesejáveis e perversos, logo provocaram uma reação de espectro político não-conservador.

Assim, estabelecido um quadro de reação a tal onda conservadora, um dilema deveria ser transposto; como erguer barreiras protecionistas às indústrias nacionais e, ao mesmo tempo, manter a qualidade de vida de sua população sem retaliações econômicas e obsolescência tecnológica? (idem, 1998, p.6) Vê-se que está posto, novamente, o problema do desemprego e da queda da qualidade de vida, questões centrais da social democracia e do welfare state.

Reatualiza-se assim, ao final do Século XX, a discussão da necessidade e das possibilidades de um “novo Estado de Bem-Estar Social”, dentro de uma perspectiva de pensar este modelo de Estado, redefinido à luz da realidade do final do século XX. Autores como Jaguaribe (1998), Giddens (2005), Power (1997) e Offe (2005) trazem contribuições para tal reflexão.

Inicialmente, remetemo-nos ao pensamento de Hélio Jaguaribe que defende a preservação do estado de bem estar social e, ao mesmo tempo, a validade de uma proposta

social-democrata onde as políticas sociais não devam ser desarticuladas do chamado “custo nacional” do país e de suas políticas de implantação. O autor defende, ainda, que esta proposta deve estar em estreita harmonia com o binômio empregado-empregador. Assim, Jaguaribe (1998, p.8) explica que:

[...] a preservação do welfare state e da social-democracia depende atualmente da fina administração de um regime que assegure as melhores condições possíveis de competitividade para as empresas, estabelecendo, por outro lado, um regime social que, por via fiscal e meios equivalentes, transfira para o setor público uma suficiente margem do excedente econômico que permita o financiamento do bem-estar e o amparo dos setores menos favorecidos, sem prejudicar a competitividade das empresas e os atrativos para uma satisfatória taxa de investimentos, para a conservação, renovação, modernização e expansão do sistema produtivo.

Um ponto crucial que envolve a sociedade de hoje é a participação cada vez maior do chamado Terceiro Setor, tanto nela própria quanto nas ações governamentais e sua relação estreita com os fundamentos teóricos do welfare state. Neste aspecto, Anthony Giddens (2005, p.128) argumenta que:

O tema de que o welfare state deveria ser substituído pela “sociedade do welfare” tornou-se convencional na literatura recente sobre questões do welfare. As instituições do terceiro setor, onde não estão bem representadas, deveriam desempenhar um papel maior no fornecimento de serviços de welfare. A concessão de benefícios de cima para baixo deveriam ceder lugar a sistemas de distribuição mais localizados. De maneira mais geral, deveríamos reconhecer que a reconstrução da provisão de welfare deve ser integrada a programas para o desenvolvimento ativo da sociedade civil.

Power (1997, p.14-15), avalia que apesar da larga utilização do termo social-democracia na atual conjuntura nacional, constata-se uma crise de identidade pela qual a social-democracia passa no Brasil e no mundo:

[...] ultimamente, a social democracia não parece estar se comportando como a social democracia. A social democracia no Brasil, na Inglaterra, no Chile, na Espanha, etc., tem se destacado por ter implementado políticas chamadas “neoliberais”. Esse fato – o fato de a própria social democracia ser o veículo do neoliberalismo e da globalização – tem levado a uma crescente crise de identidade na social democracia contemporânea.

Claus Offe conforma seu pensamento tomando como base teórica os princípios de justiça para determinar o futuro do Estado de Bem-Estar Social. Trabalha com os princípios

de justiça social, justiça política e justiça econômica. Conforme Offe (2005, p. 70), existem tensões e relações recíprocas entre estas três espécies. Restringe-se à análise da justiça social em razão dos problemas de sua realização por meio das instituições que, em seu conjunto, passou a designar-se como Estado de Bem-Estar Social ou Estado de Bem-Estar. Segundo ele, no tratamento da questão da justiça social (idem):

[...] importam os princípios segundo os quais são distribuídas as rendas e prestações de serviços e, dessarte, são atingidas a segurança, o bem-estar (relativo) e as oportunidades de vida para diferentes categorias de pessoas. Em todos os Estados de Bem-Estar Social, podemos distinguir entre três (e tão-somente três) princípios morais da justiça social, efetivados por regras e pretensões institucionais de direitos, diferentes em cada caso. São eles os princípios da *ajuda*, o princípio da *seguridade social dos assalariados* e o princípio dos *direitos de cidadania*.

Sobre o futuro do Estado de Bem-Estar, Offe orienta no sentido de que as respostas são distintas em relação aos diferentes países. Elas importam perceber a natureza e abrangência da competência das comunidades, mercados e instituições do mercado de trabalho e da política estatal.

Para explicar esta engendradora técnica de análise do futuro dos Estados “clássicos” de Bem-Estar Social, lança mão da figura de um prédio construído passo a passo em vários andares, seja pelos partidos social democratas, seja pelos partidos cristão e conservadores em conjunto. Segundo a figura, o prédio consiste de um porão, três andares e um teto. O porão representa as instituições para o combate à pobreza e para o disciplinamento e controle dos pobres. O primeiro andar corresponde às relações de trabalho assalariado. O segundo piso, a partir do primeiro, ocupa-se da proteção e seguridade social dos trabalhadores. No terceiro andar, Offe propõe a discussão decorrente das estruturas inferiores (idem, p. 77):

[...] como se fixa o salário e que recursos de poder os assalariados podem licitamente usar, por meio de seus sindicatos, e os empregadores, por meio de suas associações, para influir na evolução dos salários no sentido dos seus interesses respectivamente opostos?

Várias estratégias foram utilizadas pelos Estados europeus de Bem-Estar Social para resolver este dilema. De um lado, o valor dos salários produzindo efeitos negativos sobre o nível de emprego (quanto mais caros os salários, menor demanda de parte das empresas). De outro, a geração dos efeitos positivos, pois se os trabalhadores conseguem um nível salarial elevado, passam a consumir mais e, em razão desta demanda adicional, geram conseqüências

positivas para o crescimento da economia e a criação de novos empregos. Por fim, Offe chega ao teto do prédio de Bem-Estar Social. É nele que está localizada a estrutura institucional, “dedicada à consecução do objetivo do pleno emprego”, um dos fundamentos do Estado de Bem-Estar Social.

A fragilidade das políticas neo-liberais para enfrentar os problemas oriundos da crise do início dos anos 1970, se fez sentir tanto na Suécia quanto no Brasil, este em muito maior medida.

Assistimos, desde a instauração desta crise, a tendência central que é a dominação crescente do capital financeiro. A lógica das políticas neoliberais tem sido a de garantir, proteger e expandir a obtenção de lucro para o capital financeiro e as multinacionais. Porém, as políticas necessárias para garantir os interesses do capital financeiro foram implementadas às expensas dos pressupostos econômicos em geral, e da classe trabalhadora, em particular. Ao mesmo tempo em que tentavam proteger os rendimentos dos empréstimos contra os estragos da inflação, os Estados capitalistas implementaram políticas macroeconômicas permanentemente restritivas, com contenção do crédito e equilíbrio orçamentário. Estes pressupostos políticos neo-liberais foram as causas centrais do crescimento lento e alto desemprego que dominaram as economias mundiais desde o final dos anos 1970. Tentando possibilitar os melhores rendimentos ao capital financeiro, foram reduzidas as barreiras à mobilidade do capital, permitindo sua entrada e saída rápidas dos mercados. Essa mobilidade dificultou ainda mais a implementação de políticas nacionais de crescimento e, em particular, a adoção de políticas de estímulo de financiamento do déficit público com empréstimos e crédito fácil para ajudar a combater o desemprego (BRENNER, 1998).

Como conseqüência, ao possibilitar que o capital tivesse fluidez de entrada e saída, a liberação dos mercados de capital dificultou a sustentação de qualquer processo de desenvolvimento econômico de prazo mais longo, especialmente no Terceiro Mundo. Isso porque o desenvolvimento econômico depende, obviamente, do compromisso de longo prazo de recursos produtivos em determinadas linhas de produção e não agüenta as súbitas retiradas de capital que se tornaram fatos corriqueiros na ordem neoliberal (idem).

Dentro deste cenário, ganha realce a rediscussão do papel do Estado de Bem-Estar Social como o provedor da resolução dos problemas sociais dentro de um quadro de estabilidade política e econômica. Estas características podem ser claramente observadas nos últimos quatro mandatos presidenciais. Desde 1994, com o êxito da implementação do Plano Real, o Brasil vive um período de estabilidade econômica e de claro avanço nos programas sociais. Estes estão direcionados para o combate à miséria, aos programas de renda mínima, o

combate ao desemprego e à economia informal e, também fundamental, o aumento dos níveis de escolaridade. A fixação das crianças nos ensinos fundamental e médio além dos programas de acesso ao ensino superior tem sido o foco da administração pública nas últimas décadas.

Estas políticas, próprias do welfare state, são apresentadas no Capítulo III deste trabalho onde analisamos as condições históricas e peculiaridades da implantação de um modelo social democrata e o desenvolvimento do welfare state no Brasil.

Antes disso, no Capítulo II deste trabalho, destacamos as condições em que o modelo social-democrata foi estabelecido na Suécia e como se desenvolveu, pois entre os países capitalistas avançados, a Suécia é, historicamente, a de mais longa experiência de governos de esquerda.

Tanto no capítulo II quanto no capítulo III, as análises das políticas públicas de trabalho, emprego e renda e a de previdência social, serão efetuadas com base em autores que, além do conhecimento específico da matéria, ofertam suporte teórico político e econômico. Neste caminho, utilizaremos os trabalhos de Marcelo Medeiros (2001) sobre o papel redistributivo das políticas sociais e de Nakaodo e Savoia (2008) sobre a reforma previdenciária brasileira. Ainda, sobre as questões ligadas à política pública de trabalho, emprego e renda no Brasil, utilizaremos os ensinamentos de Mendonça (2003) ao abordar as perspectivas do mercado de trabalho e os índices de desemprego no Brasil. Especificamente sobre as políticas públicas suecas, tomaremos dados oferecidos pela OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico) e Statistics Sweden, órgão governamental sueco.

CAPÍTULO II - A SOCIAL DEMOCRACIA NA SUÉCIA

2.1 CONTEXTO HISTÓRICO INTERNACIONAL

Este capítulo tem por objetivo apresentar as condições em que o modelo social-democrata foi estabelecido na Suécia e como se desenvolveu. O contexto histórico-político internacional é fundamental para a compreensão dos fatores internacionais que favoreceram ou dificultaram a trajetória da social-democracia sueca. As implicações econômicas, sociais e políticas orquestradas pelos Estados Unidos da América e a Europa Ocidental, em diferentes momentos do Século XX, afetaram diretamente todo o planeta.

Devemos necessariamente iniciar pela crise de 1929. No início do século XX os Estados Unidos viviam um período ímpar de prosperidade e pleno desenvolvimento, até que a partir de 1925, apesar de toda a euforia, a economia norte-americana começou a passar por sérias dificuldades. Costumam ser identificados dois motivos fundamentais que acarretaram a crise. Primeiramente, o aumento da produção não acompanhou o aumento dos salários, além do que a mecanização da indústria já havia provocado ondas de desemprego. Em segundo lugar, a firme recuperação dos países europeus após a 1ª Guerra Mundial. Esses países eram potenciais compradores dos Estados Unidos, porém reduziram isso drasticamente devido à recuperação de suas economias.

Diante da contínua produção, gerada pela euforia norte-americana, e a falta de consumidores, houve uma crise de superprodução. As cotações das ações das empresas comerciais e industriais cresciam fortemente na bolsa americana, fazendo com que muitos americanos as comprassem de maneira significativa. Em contraponto, os agricultores, para armazenar os cereais, pegavam empréstimos, e logo após, perdiam suas terras. As indústrias foram forçadas a diminuir a sua produção e demitir funcionários, agravando mais ainda a crise, que chegou ao mercado de ações. Os preços destas despencaram, ocasionando o *crash* (quebra). Com isso, cidadãos, bancos, indústrias e empresas rurais foram à falência e pelo menos 12 milhões de norte-americanos perderam o emprego.

Abalados pela crise, os Estados Unidos reduziram a compra de produtos estrangeiros e suspenderam os empréstimos a outros países, ocasionando uma crise mundial. Esta crise do capitalismo colocou em questão a possibilidade de encontrar-se uma solução dentro dos marcos da doutrina do liberalismo.

A crise do liberalismo econômico forçou a reformulação das práticas capitalistas e a relação das mesmas com o poder de intervenção que o Estado tinha sobre a economia. O *crash* da Bolsa de Nova Iorque, em outubro de 1929, colocou em xeque os princípios do liberalismo clássico, ao deflagrar uma das maiores crises presenciadas na história do capitalismo. No liberalismo clássico pregava-se o ideal de que a economia seria um organismo auto-regulamentado. Segundo sua lógica, quanto maior a liberdade às atividades econômicas, maior seriam as condições para que determinado país conseguisse ampliar suas fontes de riqueza. O liberalismo clássico, pois, desaprovava qualquer esforço governamental com o objetivo de regulação de costumes e práticas econômicas de sua sociedade.

De forma muito similar à crise de 2008, o descontrole do setor financeiro e especulativo mundial aproveitou-se das falhas e brechas do sistema estabelecidas pelo liberalismo tradicional, vindo a estabelecer uma perspectiva artificial de crescimento econômico. Agindo sob o manto argumentativo de crescimento da economia, a especulação financeira acabou impondo um ritmo de crescimento não correspondente à economia real.

Ao sentir os impactos desse processo de artificialização da economia, exigiu-se dos Estados Unidos a criação de um modelo alternativo de desenvolvimento econômico. Eleito presidente em 1932, Franklin Delano Roosevelt tinha como maior desafio reerguer a maior economia da época. O novo governo norte-americano, inspirado pelos princípios do economista John Maynard Keynes, propôs o chamado *New Deal*. Esse plano econômico abriu as portas para que o Estado tivesse participação direta na economia nacional. Entre outras ações, o *New Deal* estabelecia o controle na emissão de valores monetários, o investimento em setores básicos da indústria e a criação de políticas de emprego.

Roosevelt propôs mudar a política de intervenção americana. Se antes, o Estado não interferia na economia, deixando tudo agir conforme o mercado, agora passaria a intervir fortemente. O resultado disso foi a criação de grandes obras de infra-estrutura, salário-desemprego e assistência aos trabalhadores, concessão de empréstimos, etc... Com esta nova atuação política e econômica, os Estados Unidos conseguiram retomar seu crescimento econômico de forma gradual, e fazendo com que a economia mundial entrasse numa nova fase do capitalismo.

Aqui, é necessário destacar a importância de John Maynard Keynes. As teorias keynesianas (como ficaram conhecidas) tiveram enorme influência na renovação das teorias clássicas e na reformulação da política de livre mercado. Keynes acreditava que a economia seguiria o caminho do pleno emprego, sendo o desemprego uma situação temporária que desapareceria graças às forças do mercado. Propunha, ainda, a intervenção estatal na vida

econômica com o objetivo de conduzir a um regime de pleno emprego. O objetivo do keynesianismo era manter o crescimento da demanda em paridade com o aumento da capacidade produtiva da economia, de forma suficiente para garantir o pleno emprego, mas sem excesso, pois isto provocaria um aumento da inflação.

Além de controlar o progresso econômico, o New Deal norte-americano, fortemente influenciado pelo keynesianismo, também implantou uma série de ações que conciliavam as questões econômicas e sociais. Ao disseminar esse tipo de ação, criaram-se as bases do chamado welfare state (estado do bem estar social).

O keynesianismo e o Estado de Bem-Estar Social também embasaram, na Europa Ocidental, várias experiências nacionais onde, inspirados em partidos social democratas ou em partidos trabalhistas, veremos surgir um período de recuperação econômica e melhor distribuição de renda, ao lado da estabilidade democrática.

O primeiro destes países a experimentar a social democracia e o mais longo Estado de Bem-Estar Social foi a Suécia.

2.2 CONTEXTO HISTÓRICO DA SUÉCIA

2.2.1 Aspectos sociais, políticos e econômicos dos anos 1930 a 1960

Mais do que um contexto histórico, é necessário reproduzir os aspectos sociais, políticos e econômicos que levaram a Suécia ao atual estágio e o que a SD proporcionou para tal fim.

Entre os países capitalistas avançados, a Suécia é, historicamente, a de mais longa experiência de governos de esquerda. O Socialdemokratiska Arbetarpartiet (SAP) – Partido dos Trabalhadores Social-democrata – tornou-se o partido símbolo da social democracia sueca. Fundado em 1889, o SAP definiu-se por uma orientação marxista, mas de linha política reformista. O SAP tinha sua base de sustentação sindical na Lansorganisationen (*LO*), a confederação dos sindicatos operários afiliada aos social-democratas.

Embora somente em 1932 conseguisse, pela primeira vez, a chefia de Governo, tivera participação no governo sueco desde o final da Primeira Guerra Mundial, conforme demonstra o Quadro 1.

Quadro 1 – O SAP no poder

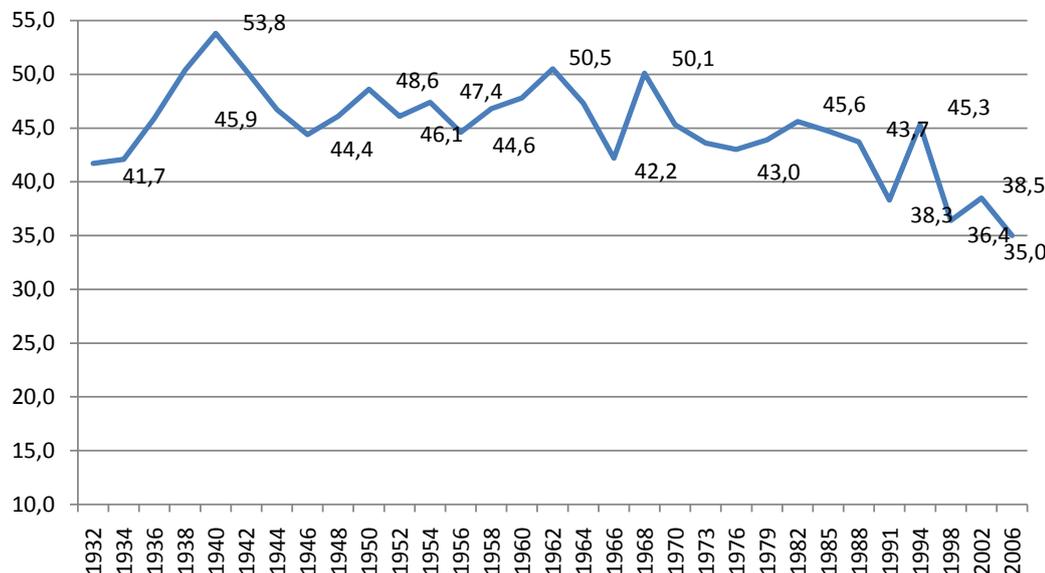
Primeiros Ministros	Ordem	Período
Nils Edén ¹	17°	1917-1920
Hjalmar Branting	18°	1920, 1921-23 e 1924-25
Rikard Sandler	22°	1925-1926
Carl Ekman ²	23°	1926-1929 e 1930-1932
Per Albin Hansson	25°	1932-1936 e 1936-1946
Tage Erlander	27°	1946-1969
Olof Palme	28°	1969-1976
Thorbjorn Falldin	29°	1976-1978 e 1979-1982
Olof Palme	30°	1982-1986
Ingvar Carlsson	31°	1986-1991 e 1994-1996
Göran Persson	33°	1996-2006

¹ Coalisão das esquerdas, com liberais e social-democratas

² Dissidente do Partido Liberal, coligou-se ao SAP

Fonte: Statistics Sweden, 2007

A expressividade da social-democracia na Suécia é tal que, no período que vai de 1932 até 1988, a parcela do voto nacional que coube aos social-democratas jamais caiu abaixo de 41% (PONTUSSON, 1996) (ver Gráfico 1).

Gráfico 1 – Percentual de votos obtido pelo SAP

Fonte: Statistics Sweden, 2007

Ao assumir o Governo, a social democracia tinha como objetivo principal ampliar o controle democrático da economia através de um planejamento macroeconômico e com a intervenção do Estado na reestruturação da indústria. As estatizações foram utilizadas como política para alcançar este fim (idem). Naturalmente, estes pressupostos políticos e econômicos favoreceram o rápido desenvolvimento da iniciativa privada e, com a parceria do

Estado, atuavam na compensação de perdas de benefícios da classe trabalhadora sueca. Na década de 1930, o SAP estabilizou-se como partido do governo, estabelecendo uma coalizão com os agricultores e uma parcela extra-parlamentar do empresariado organizado (idem).

Houve, no final dos anos 1940, uma reorientação estratégica do movimento trabalhista que (ibidem, p. 201-202):

Pode ser caracterizada como um distanciamento da política da produção, rumo a uma estratégia de reforma social mais estritamente ligada à questão previdenciária. [...] Foi nesse período que o recém-criado departamento de pesquisa da LO, chefiado por Gösta Rehn e Rudolf Meidner, começou a desenvolver uma abordagem extremamente original sobre a gerência econômica, que rejeitava os apelos tradicionais para conter pressões inflacionárias mediante o congelamento dos salários.

Após a Segunda Guerra Mundial, foi necessário atuar em um novo modelo macroeconômico que atendesse as necessidades de um keynesianismo e de um novo monetarismo. O modelo Rehn-Meidner objetivava combinar políticas de pleno-emprego e crescimento com estabilidade de preços, além de uma política fiscal aliada a uma política de solidariedade de ganhos. Esta política estava fundamentada em uma mesma taxa de ganhos para os trabalhadores, tanto de uma empresa lucrativa quanto para as demais. Determinava, assim, diferenças de ganho justas e que deveriam refletir as demais condições de bem estar e não apenas as regras do mercado de trabalho. Esta política mostrou, ao ser implementada, uma tendência ao desemprego estrutural.

Apesar do problema do desemprego estrutural, este modelo econômico beneficiou o SAP durante décadas o que, naturalmente, elevou a participação do partido no parlamento sueco – Riksdag.

2.2.2 Os anos 1970 e 1980

O pleno emprego, a partir de meados da década de 1960, em razão da não absorção da mão-de-obra pelo mercado, tornou-se cada vez mais dependente da expansão do setor público. O governo, numa tentativa de frear tal tendência, criou um “pacote” de medidas de reformas pró-trabalhadores, com regras rígidas e diminuindo a mobilidade que havia sido implementada pelo Plano Rehn-Meidner. Com o sucesso político do novo plano, cresceu o debate sobre os fundos assalariados, que visavam a distribuição coletiva dos lucros empresariais e com regras específicas para a distribuição das ações das empresas, além de

propor o direito de voto e processos de tomada de decisão na empresa pelos empregados (PONTUSSON, 1996).

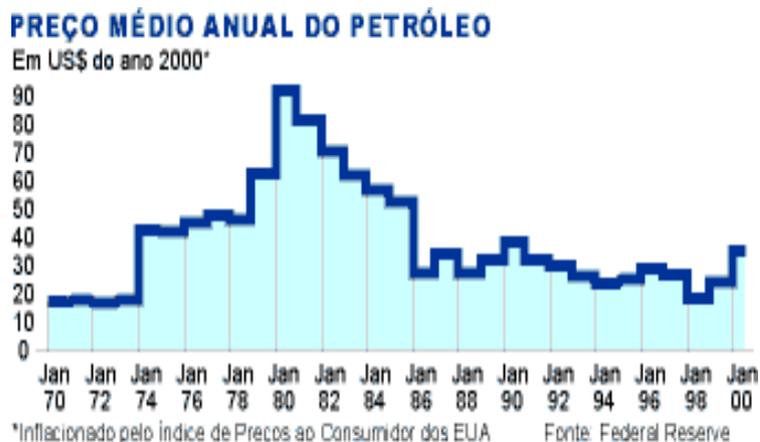
Em razão destas medidas, os sindicatos foram estimulados a apoiar medidas social-democratas durante toda a década de 1970, decorrência natural da maior participação dos trabalhadores em todos os segmentos econômicos. O início da década de 1980 é marcado pela redução do tamanho da distribuição dos lucros pelos fundos assalariados. Os rendimentos, cada vez mais escassos, acabaram sendo transferidos para fundos regionais que, reinvestidos nas empresas, acabaram por transformar-se em uma coletivização da propriedade, ou seja, num processo simples de transação de mercado.

Em razão destes problemas sócio-estruturais da economia, o SAP perde o poder. No período de 1976 a 1982, a Suécia é governada por uma coalizão dos partidos Centrista, Liberal, Moderado e de uma pequena parcela do Ambiental (verdes). Dois primeiro-ministros atuam nesta coalizão: Thorbjörn Fälldin (1976-1978 e de 1979-1982) e Ola Ullsten (1978-1979).

A incapacidade da social democracia sueca de manter o apoio dos trabalhadores neste período não decorre exclusivamente das políticas econômicas e sociais do Governo, mas de uma conjuntura internacional adversa e decorrente de uma nova crise do capitalismo, iniciada em meados dos anos 1970, que viria impactar sobre todos os países e, em especial, dificultar a vigência do estado de bem-estar social.

A crise mundial dos anos 1970 foi provocada pelo embargo ao fornecimento de petróleo aos Estados Unidos e às potências europeias estabelecido em 1973 pelas nações árabes, membros da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (Opep). A medida foi tomada em represália ao apoio dos EUA e da Europa Ocidental à ocupação, no mesmo ano, de territórios palestinos por Israel, durante a Guerra do Yom Kipur. Após o embargo, a Opep estabelece cotas de produção e quadruplica os preços (ver gráfico 2). Os produtores diminuíram a produção, elevando o preço do barril de US\$ 2,90 para US\$ 11,65 em apenas três meses. Com isso, as cotações chegaram a um valor equivalente a US\$ 40 nos dias de hoje.

Gráfico 2 – Preço médio do barril de petróleo – 1970 a 2000



Fonte: reprodução de gráfico do Federal Reserve americano, 2002.

Tais medidas desestabilizaram a economia mundial e provocaram severa recessão nos EUA e na Europa, com grande repercussão internacional. Donos de dois terços das reservas de petróleo do mundo, países como Arábia Saudita, Irã, Iraque e Kuwait passaram a controlar o volume de produção e o preço do produto desde 1960, quando criou-se a Opep. Por causa do obstáculo iniciado em 1973, conhecido por primeiro choque do petróleo, os países industrializados acabaram o ano de 1974 com um déficit de cerca de US\$ 11 bilhões e os subdesenvolvidos, de quase US\$ 40 bilhões. Em 1979 acontece o segundo choque do petróleo, causado pela revolução iraniana que derruba o xá Reza Pahlevi e instala uma república islâmica no país. A produção de petróleo é gravemente afetada, e a nação não consegue atender nem mesmo às suas necessidades. O Irã, então segundo maior exportador da Opep, atrás apenas da Arábia Saudita, ficou praticamente fora do mercado. O preço do barril de petróleo, por consequência, atinge níveis recordes e agrava a recessão econômica mundial no início da década de 1980.

No âmbito do modelo econômico e político de Estado, a crise provocou um aumento da inflação e a redução da lucratividade do capital. O tamanho do Estado e a intervenção na economia passaram a ser contestados. Tais discussões fazem com que as idéias liberais, agora com uma nova roupagem (neo-liberalismo), determinem uma nova configuração econômica mundial. Ganham força, rapidamente, as teses da desregulamentação da economia, o “Estado-mínimo” e a retomada do conservadorismo político. Estas ações formaram o que hoje denominamos de globalização econômica.

A crise do capitalismo, iniciada nos anos 1970, engendrou, no campo político da década de 1980, uma clara tendência de governos majoritariamente conservadores,

fundamentalmente iniciados por Margareth Thatcher e Ronald Reagan, orientados pelo ideário neo-liberal.

A onda conservadora ditada por Estados Unidos e Inglaterra trouxe, inevitavelmente, o desemprego e o aviltamento dos salários, justamente daquelas atividades menos qualificadas. É necessário acrescentar a este quadro o problema da supercompetitividade dos produtos americanos e japoneses no mercado mundial. Estes efeitos econômicos e sociais indesejáveis e perversos, logo provocaram uma reação de espectro político não-conservador.

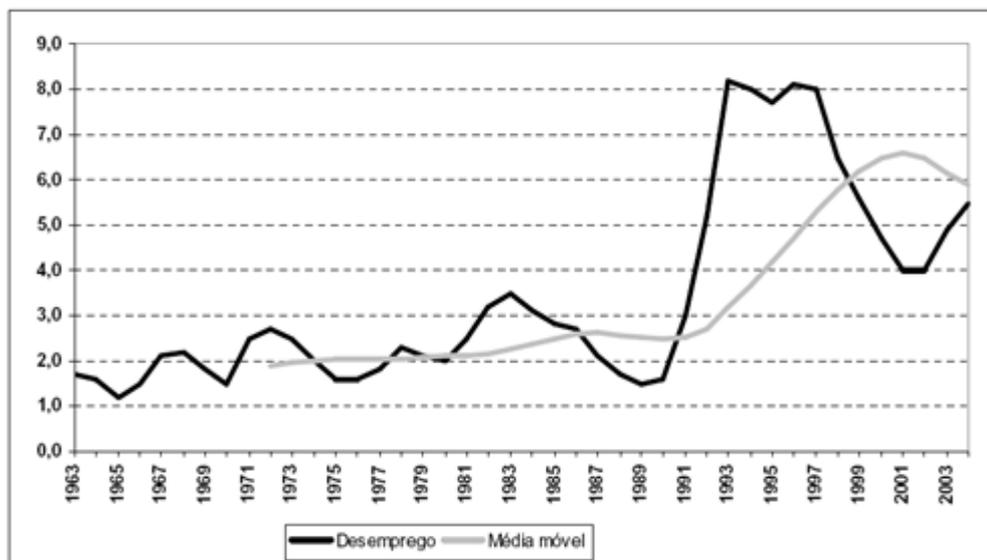
Assim, estabelecido um quadro de reação a tal onda conservadora, um dilema deveria ser transposto; como erguer barreiras protecionistas às indústrias nacionais e, ao mesmo tempo, manter a qualidade de vida de sua população sem retaliações econômicas e obsolescência tecnológica (JAGUARIBE, 1998, p. 6)? Vê-se que está posto, novamente, o problema do desemprego e da queda da qualidade de vida. É neste período que o SAP trabalha, fora do governo, para estudar e decidir uma reorientação política com vistas à retomada do poder para as eleições seguintes.

Passado o fracasso político do plano do fundo assalariado, o Partido Social Democrata retorna ao poder na Suécia em 1982, liderado por Olaf Palm até 1986, onde foi substituído (em razão de seu falecimento) por Ingnar Carlsson. Reestruturado do ponto de vista das políticas trabalhistas, o partido ressurgiu como uma alternativa para a retomada do crescimento econômico. Longe da política neoliberal inglesa e do keynesianismo tradicional, apresentou-se como a terceira via capaz de fomentar o desenvolvimento da economia. O slogan, já conhecido no Brasil “primeiro crescer, para depois redistribuir” expressou a nova linha política, voltada agora para o capital, diferentemente da anterior, voltada para o trabalho.

A desvalorização da moeda foi a primeira medida adotada, fundamental para retomada do crescimento, segundo o ideário do governo. As outras medidas, entre as mais importantes, foram a reestruturação das empresas estatais, a racionalização dos serviços públicos, a desregulamentação do setor financeiro, profunda reforma tributária e o pleito de ingresso para a Comunidade Européia (idem, p.7). Mesmo atingindo um crescimento econômico no período, não foi possível manter sua taxa. A inflação não deu sinais de recuo conforme o planejado. Provocou, conseqüentemente, queda nas exportações e o “esfriamento” da economia nacional.

No que diz respeito ao combate ao desemprego, medidas foram adotadas para o incremento da formação profissional, assistência e um programa específico para os jovens. Embora com algumas oscilações, o governo social-democrata conseguiu controlar a expansão do desemprego nestas duas décadas (ver Gráfico 3).

Gráfico 3 - Taxa de desemprego e média móvel em porcentagem – 1963-2004



Fonte: Statistics Sweden, 2006

Uma questão fundamental é a guinada que o SAP promoveu na década de 1980. Segundo Pontusson (p.216), não podemos compreender a política social-democrata separadamente da política do capital. O empresariado organizado esteve na ofensiva durante todo este período. De um lado, as organizações patronais iniciaram uma campanha sistemática para descentralizar o sistema de negociação salarial e, de outro, empreenderam críticas cada vez mais fortes ao welfare state sueco, além da defesa da privatização e da desregulamentação.

Vários analistas sugeriram que o acordo histórico de 1930, que levou a social-democracia ao poder, foi um pacto entre a classe trabalhadora e as empresas que produziam para o mercado interno, pacto este mediado pelo Estado. Pode-se dizer, de forma mais ampla, que social-democracia assentou-se numa aliança entre trabalhadores, agricultores e a indústria doméstica. Outros afirmam que aquele acordo histórico deveria ser visto como um pacto entre o trabalho e o capital, que sempre foi coordenado pelo SAP e o Governo.

A crise econômica mundial dos países capitalistas dos anos 1970 e 1980, forçou a social democracia sueca a atender, em maior medida, as demandas empresariais e isto se reflete na sua nova perda do poder no início dos anos 1990.

2.2.3 A década de 1990

Com a perda do poder pelos social-democratas, no período de 1991 a 1994, a Suécia é regida por uma coalizão conservadora, com Carl Bildt como primeiro ministro e líder do

Partido Conservador, que se elege com propostas de redução de impostos e gastos públicos, privatização de estatais e a entrada na União Européia. Durante este período, a maior parte do tempo foi consumida pelas negociações sobre a adesão da Suécia à União Européia. Ao mesmo tempo, o Estado sueco foi abalado por uma profunda crise econômica: o Governo foi obrigado a socorrer vários bancos da falência. Os números do desemprego e do déficit ficaram ainda maiores. Algumas reformas foram introduzidas na questão do Estado-providência, assim como o tema da livre escolha escolar. Finalmente, o Governo teve de privatizar algumas empresas estatais.

A incapacidade da coalizão conservadora de resolver os problemas econômicos e políticos mais graves, deram nova vitória ao Partido Trabalhista Social-Democrata, que retoma o poder em 1994, através de seu primeiro-ministro Ingvar Carlsson, adotando um plano de austeridade e prevendo cortes de gastos para enfrentar o déficit orçamentário crescente e se adequar às diretrizes da União Européia. Em 1996, Carlsson renuncia e é sucedido por Göran Persson, do mesmo partido, permanecendo no poder até 2006, quando é derrotado por um bloco oposicionista de quatro partidos.

Uma pesquisa realizada em 1993, apontava que os eleitores suecos, mesmo abalados com o clima de insegurança de seu país no que diz respeito à previdência, emprego e economia, afirmavam que os social-democratas ainda representam a força política mais disposta a resistir aos efeitos potenciais da integração à Comunidade Européia sobre o welfare state sueco (PONTUSSON, 1996, p. 226). É importante ressaltar que as taxas de desemprego na década de 1990 saltaram abruptamente, como pode ser verificado no gráfico 2 anteriormente mostrado.

A longa permanência no poder do Partido Social Democrata não é explicado, apenas, pelo seu sucesso em razão de políticas econômicas que equilibrassem as demandas dos assalariados em geral e dos diversos segmentos do empresariado, e condições políticas favoráveis à forte base eleitoral popular. A habilidade tática e a visão estratégica de futuro do país foram fundamentais ao partido e ao modelo. Além disso, sua coesão interna auxiliou em muito em todo o período analisado.

Mesmo assim, apesar desta força partidária, as perspectivas em relação ao futuro da social-democracia sueca não parecem ser promissoras. A expansão do welfare state não é mais considerado como um fator viável para a sua hegemonia. Alguns fatores como a internacionalização do capital, a reestruturação da indústria doméstica e a ansiedade conseqüente da entrada da Suécia na Comunidade Européia, estão no centro das discussões atuais sobre o momento sócio-político por que passam os suecos.

O estágio atual e as tendências de duas políticas públicas parecem-nos essenciais para compreender as possibilidades da social democracia sueca manter os níveis de inclusão social, historicamente alcançados: a política pública de trabalho, emprego e renda e a política pública de previdência social, que passaremos a tratar a seguir.

2.3 A POLÍTICA PÚBLICA DE TRABALHO, EMPREGO E RENDA NA SUÉCIA

Uma das características da experiência social democrata na Suécia foi a capacidade de o Estado de Bem-Estar Social ter mantido elevados níveis de inclusão social através do emprego.

O Gráfico 3 demonstra que as taxas de desemprego foram mantidas em patamares baixos (inferiores a 3%) entre 1963 e 1990 (exceto em 1983) – atravessando ileso o período de forte desemprego experimentado pela maior parte das nações capitalistas nos anos 1980.

Mas, a primeira metade dos anos 1990 jogará no desemprego um contingente elevado de trabalhadores suecos, uma vez que os percentuais de desemprego entre 1990 e 1996 se estabilizarão na faixa de 8%. Portanto, mais do que o dobro vivenciado ao longo do século XX.

As políticas econômicas e sociais adotados pelos governos a partir de 1997 serão capazes de, lentamente, baixar as taxas de desemprego até atingirem 4% no início do século XXI, quando reaparecerem as dificuldades para a preservação dos empregos.

Assim, os principais desafios que o governo sueco tem diante de si neste início de século XXI são muitos. O país tem, atualmente, excelente desempenho macroeconômico, com elevadas taxas de crescimento e expectativa de inflação estável, no entanto as tensões são visíveis na margem. O desemprego é muito comum entre os imigrantes e os jovens, e as taxas de incapacidade e doença são comparativamente elevadas. A luta contra a exclusão, em ambos os mercados de trabalho e de habitação, é um dos principais desafios para os responsáveis políticos. Os passos recentes na reforma que deu nova regulamentação a esta política pública, iniciada na década de 1990, começam a dar frutos em termos de produtividade e do PIB, mas torna-se necessária uma nova reforma da regulamentação, principalmente para abordar a baixa taxa de formação empresarial. Os progressos sobre esta reforma de agenda pública - emprego, em especial - também é vital para as perspectivas orçamentárias de longo prazo, hoje determinado pelo envelhecimento da população.

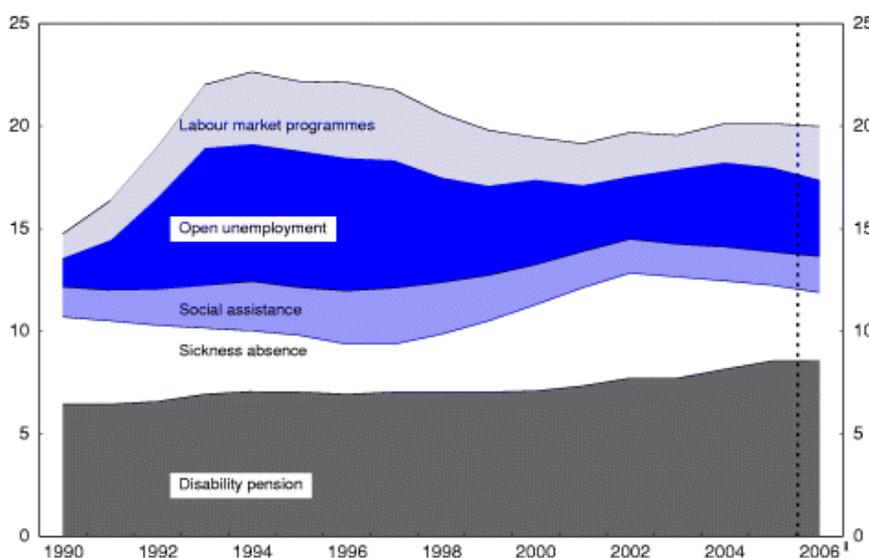
A tarefa de tornar o trabalho inclusivo é outro desafio sueco, tanto para os imigrantes como para os nativos. As taxas de emprego da população mais jovem sueca (homens e mulheres) não foram recuperadas para o nível em que estavam antes da crise profunda no

início da década de 1990. Isto é problemático porque a oferta de trabalho é crucial para a estabilidade política dos governos e para a sustentabilidade fiscal no longo prazo. Uma vez mais baixas as taxas de emprego, elas refletem parcialmente uma exclusão involuntária gerada por fatores como impostos, benefícios, instituições do mercado de trabalho e de atitudes dos assalariados. Desta forma, é necessária uma reforma política que dê conta da dualidade estabilidade do emprego *versus* taxas satisfatórias de crescimento econômico.

Uma primeira iniciativa ambiciosa foi o combate às taxas de desemprego, dos empregados e a contribuição trabalhista baseada em descontos fiscais introduzidas a partir de 2006, no final do último governo social democrata. Outro desafio do Estado sueco é a integração do elevado contingente de imigrantes ao mercado de trabalho protegido, uma vez que parte destes apresenta competências limitadas, enquanto outros são altamente treinados. Uma melhor integração desta grande diversidade sobre o mercado de trabalho sueco é um desafio fundamental. Ele requer a atenção para a flexibilidade dos salários, bem como de proteção do emprego e regras que tornam-se arriscadas para as empresas a contratar imigrantes cujas capacidades são freqüentemente difíceis de avaliar. Por último, os progressos na redução de ausências por doença é revista (ver gráfico 4).

Gráfico 4 – Exclusão gerada na década de 1990

Pessoas que recebem apoio governamental – idade entre 20 e 64 anos (em %)



Fonte: OCDE (¹ Estimativa), 2007

Tornar o mercado de trabalho mais abrangente e flexível é, portanto, um desafio fundamental. Reconhecendo o problema, o governo de Fredrik Reinfeldt – sucessor do último governo social democrata e governando a Suécia através de uma coalizão de partidos de

centro e moderados - apresentou reformas ambiciosas para valorizar o trabalho e aumentar a demanda por determinados grupos de trabalho e setores. Estas medidas destinaram-se a trabalhar no contexto de uma estrutura salarial compactada e relativamente rigorosa de proteção do emprego. Se estas medidas não se revelarem suficientes, as evidências similares de outros países da OCDE podem sugerir uma maior flexibilidade no mundo do trabalho e uma menos rigorosa fixação de medidas de proteção do emprego. Ou seja, a precarização do trabalho como alternativa promissora para o combate à exclusão maior que é o desemprego aberto.

Enumeramos, a seguir, estratégias que foram utilizadas para combater a exclusão. Em primeiro lugar, iniciativas para tornar o trabalho compensador e apoiar a procura ativa de emprego. O ajuste do seguro desemprego em 2007, trabalhou com taxas de substituição e constatou a diminuição gradual de 80% para 70% após 40 semanas e com a transferência da pessoa desempregada como garantia de emprego. Isto encorajou os candidatos aos postos de trabalho a terem mais mobilidade geográfica e profissional no que diz respeito à orientação. A tendência tem demonstrado que é possível reduzir o desemprego estrutural e aumentar as taxas de emprego ainda mais.

Sobre este conceito, lembramos que desemprego estrutural ou tecnológico é o desemprego gerado pela eliminação de postos de trabalho, de forma definitiva, dos métodos de produção. Ele é causado essencialmente pela “reengenharia” ou “reestruturação” produtiva das empresas e eventualmente, de órgãos públicos. Ele é muito diferente do desemprego “conjuntural” onde a falta de emprego é causada por um conjunto de fatores negativos e prejudiciais aos negócios. O desemprego conjuntural pode ser combatido por medidas macroeconômicas e políticas de desenvolvimento, por exemplo; o desemprego estrutural não.

Em segundo lugar, o aconselhamento e a assistência na procura de um emprego foi particularmente importante na atual conjuntura, a fim de garantir que aqueles que estão à margem do mercado de trabalho possam beneficiar-se plenamente da recuperação econômica (OCDE, 2007).

Em terceiro lugar, a iniciativa de tornar o trabalho mais acessível para determinados grupos-alvo. Novos postos de assistência foram disponibilizados para a contratação de pessoas que tenham se beneficiado do seguro desemprego, doença, invalidez ou de assistência social por mais de um ano. Além disso, também alcançavam refugiados recém-chegados e suas famílias, para introduzi-los no mercado de trabalho. Foram oferecidos descontos na contribuição patronal geral para diversos setores de serviços. A eficácia destas medidas irá depender, segundo seus elaboradores, do fator dos custos salariais para estes grupos tornarem-

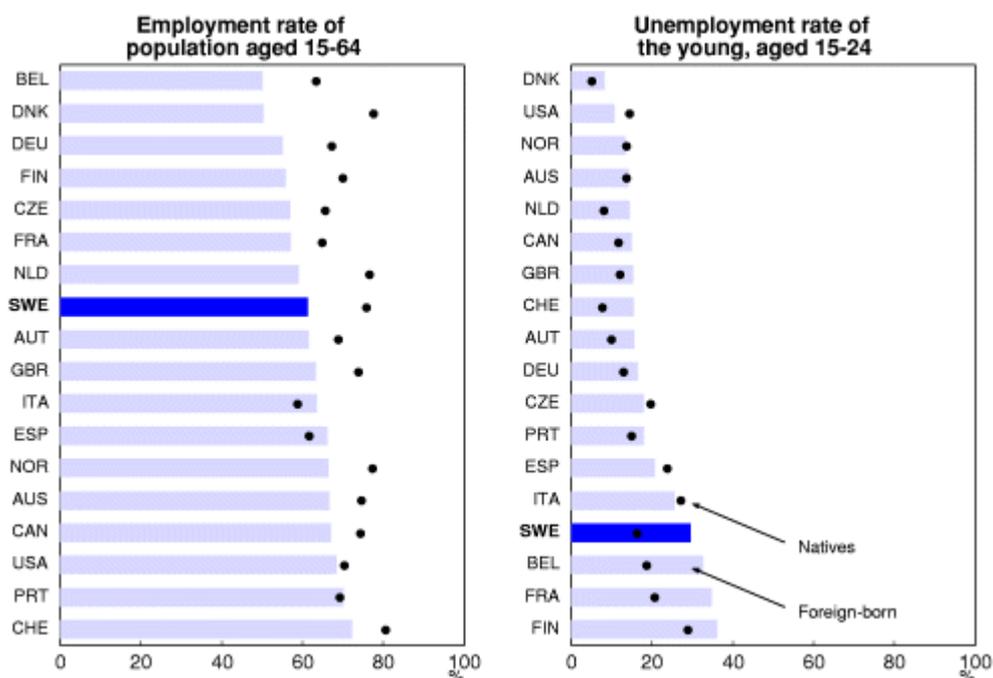
se reduzidos. Uma vez não alcançada a eficácia pretendida, acenam com a possibilidade de procurar formas que aumentem a flexibilidade dos salários em nível local e em nível individual.

Outra iniciativa diz respeito à redução do risco associado ao contratar alguém que mostre não ser a pessoa certa para aquele trabalho. O plano de prolongar a duração máxima dos contratos temporários para 24 meses, presumem, vai ajudar mas pode agravar o dualismo do mercado de trabalho. Com efeito, a liberalização significativa do emprego temporário, introduzido no final dos anos 1980 e, novamente no final dos anos 1990, não conseguiu resolver efetivamente os problemas dos nativos e dos estrangeiros. Nenhum outro país nórdico que tem leis para a garantia de emprego regular, possui contratos com determinantes tão rigorosas quanto as da Suécia (*idem*).

Uma série de outras medidas está sendo introduzida pelo governo sueco. Em princípio, todas podem vir a apresentar efeitos positivos, mas em alguns casos, será essencial avaliar e aperfeiçoar sua segmentação e implementação. Não colhemos subsídios suficientes para determinar se a Suécia, com uma pequena economia aberta, pode continuar a colher todos os benefícios da globalização sem acelerar reformas da proteção do emprego e salários mais flexíveis.

Os imigrantes sofrem desproporcionalmente com a exclusão. A imigração significa um acréscimo de 0,25% ao ano no total da população sueca (*ibidem*). A maioria provém de países do Sudeste europeu, Oriente Médio, África e Ásia, onde a diversidade na força de trabalho está aumentando. Uma melhor inclusão dessas pessoas no mercado de trabalho é um desafio fundamental, visto que a taxa de emprego na Suécia é inferior a elevada taxa de emprego necessário aos nativos. O desemprego dos jovens entre os imigrantes se destaca em particular, a uma taxa acima de 30%, comparada aos 10% dos jovens suecos. O gráfico 5 apresenta, à direita, quadro comparativo de taxa de emprego na faixa etária dos 15 aos 64 anos nos países da Comunidade Européia; note-se que a Suécia apresenta uma taxa de emprego perto dos 80%. No quadro à esquerda, um comparativo das taxas de desemprego entre os jovens (de 15 a 24 anos) também na Comunidade Européia; a Suécia apresenta a quarta taxa mais elevada, com praticamente 20% de desemprego nesta faixa etária.

**Gráfico 5 – Taxas de emprego e desemprego na Comunidade Européia
Percentuais por faixa etária (2006)**



Fonte: OCDE, 2007

A inflação é outro fator importante a ser considerado neste contexto de política pública. A inflação média na Suécia tem sido um das mais baixas entre os países europeus desde meados da década de 1990. Três fatores do lado da oferta ajudam a explicar este fenômeno, todos relacionados com algum sentido de um aumento global de integração. Em primeiro lugar, a orientação para importações provenientes de países produtores de baixo custo levou à queda dos preços das importações. Em segundo lugar, a desregulamentação do mercado de produtos e o aumento da concorrência com empresas estrangeiras que entraram no mercado, levaram à queda dos preços em alguns setores, principalmente no setor do retalho. Em terceiro lugar, o crescimento dos salários tem se mantido defasados da produtividade e os custos laborais unitários declinaram.

2.4 A POLÍTICA PÚBLICA DE PREVIDÊNCIA SOCIAL NA SUÉCIA

A partir de 2006 e pela primeira vez na história mundial, o número de pessoas com mais de 65 anos ultrapassou a população com menos de 5 anos de idade. Esta situação revela uma tendência irreversível e fez dos sistemas públicos de aposentadoria uma preocupação global, já que a maioria deles é deficitária. Sintomaticamente, significa um número menor de

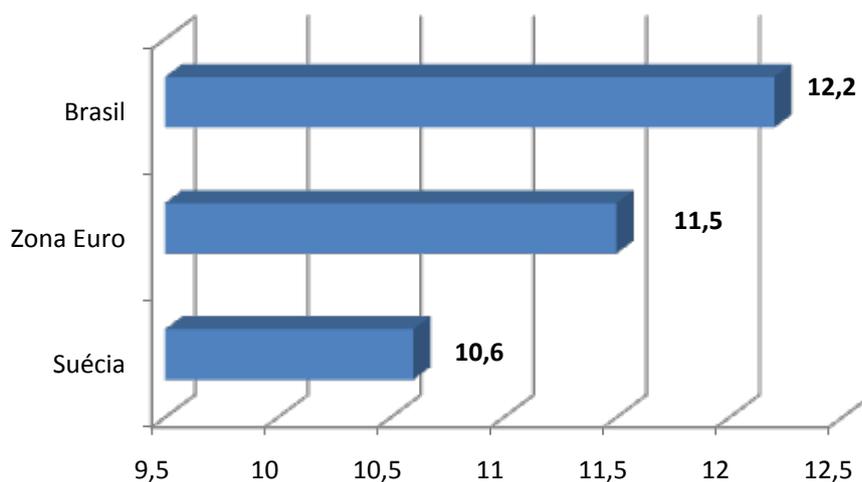
contribuintes para a previdência e uma quantidade maior de aposentados recebendo os benefícios. A perspectiva é ruim no mundo todo e particularmente pior na Europa. Quase uma década depois de reformar sua Previdência Social, equilibrando o déficit no patamar de 2,5% do PIB, a Suécia tornou-se um modelo de alternativa menos imperfeita. Polônia, Lituânia e Itália já adotaram o sistema sueco e a Alemanha cogita fazer o mesmo. O Egito vai adotá-lo no próximo mês. Uma publicação recente do Banco Mundial, traduzida para o mandarim, aprova e recomenda o caminho sueco.

Um pouco antes, em 1999, a Previdência da Suécia tinha um rombo de 680 bilhões de dólares – 2,5 vezes o tamanho do PIB. No país onde o estado chega a taxar em até 80% a renda dos cidadãos, os suecos viviam com a incômoda perspectiva de, em 2030, ter a necessidade de contribuir com quase um terço do salário para se aposentar com alguma dignidade. O governo criou um regime pelo qual todos os suecos dos setores privado, público e rural contribuem com uma parcela fixa e única de 16% de seus ganhos - um adicional de 2,5% pode ser aplicado no fundo de pensão escolhido pelo contribuinte. O aposentado, diferentemente do sistema brasileiro que recebe pela média, retira o benefício equivalente à própria contribuição ao longo da vida profissional, mais os rendimentos. O objetivo da reforma era de funcionar como uma caderneta de poupança. Anualmente, o governo informa aos 5,9 milhões de contribuintes da Previdência a renda prevista para quando se aposentarem. Quem deixa para se aposentar depois dos 65 anos aumenta o valor do benefício ao qual tem direito, podendo chegar a 130% do salário. O mecanismo é um incentivo para compensar a taxa elevada de dependência. Isto significa, na prática, que poucos contribuem para sustentar muitos durante períodos mais longos. Esse efeito está diretamente relacionado ao índice baixo de natalidade e pelo aumento da expectativa de vida.

A Suécia por sua reconhecida referência de um extensivo programa de previdência social, tem a previdência não como um corretor de desigualdades – como foi ao longo do Século XX - mas, sim, como um modelo que passou a ser copiado. Para exemplificar, a contribuição previdenciária de um banqueiro de Estocolmo não subsidia a aposentadoria de um pescador de bacalhau; cada um recebe o que pagou. Um dos criadores do novo sistema previdenciário sueco, o economista Edward Palmer, disse que "a reforma reduziu a perspectiva de déficit, transferindo para o cidadão a responsabilidade de cuidar da própria aposentadoria" (NAKAODO e SAVOIA, 2006, p.34). O país nórdico gastou, em 2006, 10,6% do PIB para pagar as aposentadorias. O valor é inferior aos 11,5% da zona do euro e aos 12,2% do Brasil. Em no máximo 50 anos, as projeções apontam que o gasto sueco terá um acréscimo de apenas 0,5%, independentemente do número de aposentados e do desempenho

econômico do país (ver gráfico 6). O assistencialismo e o privilégio previdenciário foram, há algum tempo, aposentados na Suécia.

**Gráfico 6 – Comparativo de gasto previdenciário em relação ao PIB-2006
(em bilhões de US\$)**



Fonte: Gráfico construído pelo autor com base em dados da OCDE, 2007

A opção entre os regimes de financiamento de repartição e de capitalização é um dos aspectos mais polêmicos da organização de um sistema previdenciário. A comparação entre os dois modelos de financiamento e a discussão sobre as respectivas vantagens e desvantagens são questões ainda em aberto, existindo muitos trabalhos dedicados ao tema na literatura científica. Recentemente, a reforma da previdência social sueca, mediante a adoção do regime de financiamento conhecido como “capitalização escritural”, tem despertado a atenção de muitos países. As novas regras referem-se especialmente às aposentadorias por idade, que passam a ser tratadas como um seguro específico e tornam o sistema mais responsivo às mudanças na estrutura demográfica da população além de vincular o crescimento das despesas com os idosos ao crescimento real do salário médio.

Se os benefícios anuais fossem indexados diretamente à variação do salário médio, seu valor inicial seria relativamente baixo e cresceria com um eventual crescimento do salário médio. Se os benefícios anuais fossem indexados diretamente aos índices de preços, seu valor inicial seria relativamente alto, mas à medida que o salário médio crescesse, o valor do benefício reduzir-se-ia se comparado com o crescimento do salário médio auferido pela população economicamente ativa. A utilização deste mecanismo de reajuste reduz as possíveis perdas nos dois casos.

No caso da Suécia, os períodos de doença e invalidez temporária bem como os dedicados aos cuidados com crianças pequenas foram computados para efeito de concessão das aposentadorias, mas houve uma compensação financeira entre os respectivos seguros e o específico de aposentadoria por idade. O seguro reformado de aposentadorias por idade pretendeu-se autônomo em relação ao orçamento do Estado sueco e auto-financeável. No entanto, para aqueles que não conseguiram contribuir o suficiente para obter uma aposentadoria ou obtiverem uma aposentadoria de valor muito reduzido, foi concedido um benefício suplementar, financiado por recursos do orçamento do Estado. O benefício suplementar deverá ser pago somente a partir da idade mínima de 65 anos, e com valor diferente para pessoas solteiras e casadas.

Para se ter uma idéia precisa de como está o sistema, entre 1990 e 2002 foram concedidos benefícios por idade e tempo de serviço para 34% da população com 17 anos ou menos de contribuição previdenciária. Para aqueles com mais de 18 anos de contribuição, foram concedidos os restantes 64%.

Quanto ao “pilar” em regime de capitalização, o montante de contribuições de 2,5% dos rendimentos sujeitos à contribuição previdenciária pode ser depositado em qualquer fundo de pensão, a critério do segurado. Os riscos referentes à aplicação dos recursos serão integralmente assumidos pelo segurado, sem qualquer garantia do Estado. Pelas suas inequívocas vantagens em relação a outras reformas implantadas em outros países, sobretudo por não implicar elevados custos de transição no curto prazo, pela transparência conferida ao sistema de aposentadorias, a reforma da previdência sueca passa a ser um novo paradigma para todos os que se interessam pelo tema previdência social.

Finalizando, apresentamos um quadro e um gráfico comparando as situações do Brasil e Suécia entre os anos de 2000 a 2002, em função de suas populações e os montantes de benefícios pagos a duas faixas etárias: as pessoas até 18 anos e os acima de 18 anos. Os valores, para efeito comparativo, estão expressos em dólares americanos. A Suécia tem uma população 19,5 vezes menor que a brasileira na média dos três anos analisados. No mesmo período, os valores previdenciários pagos à faixa etária acima dos 18 anos, é de, apenas, sete vezes e meia menor que a brasileira. Os números da faixa etária dos menores de idade são ainda mais desconcertantes: tomando-se por base o ano de 2002, o valor dos benefícios pagos é quase seis vezes maior na Suécia que no Brasil.

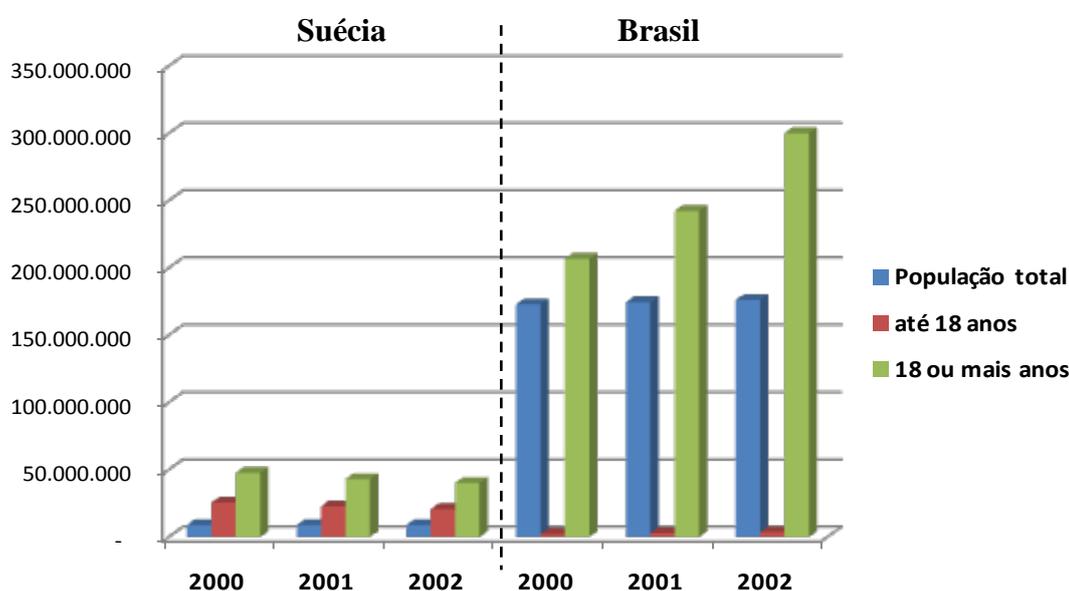
Os benefícios suecos pagos à faixa etária até 18 anos são, em maior medida, resultantes dos programas de suporte às famílias que necessitam de recursos para cobrir as despesas previdenciárias, de cobertura à saúde e, em alguns casos, de educação.

Quadro 2 – Comparativo previdenciário - Suécia e Brasil
2000 a 2003 (em US\$)

País/ Ano	SUÉCIA			BRASIL		
	2000	2001	2002	2000	2001	2002
População total	8.887.000	8.880.000	8.888.000	172.860.000	174.470.000	176.030.000
até 18 anos	25.512.745,05	22.781.906,03	20.728.377,91	2.310.894,06	2.876.250,56	3.572.932,17
18 ou mais anos	47.721.250,61	42.986.524,89	40.137.892,67	206.699.821,38	242.279.974,20	300.029.493,12

Fonte: Quadro construído pelo autor com base em dados da Statistcs Sweden, 2006

Gráfico 7 - Comparativo previdenciário - Suécia e Brasil
2000 a 2003 (em US\$)



Fonte: Gráfico construído pelo autor com base em dados da Statistics Sweden, 2006

Importante destacar que, desde cedo, o governo sueco destina recursos do fundo previdenciário para sua população. As disparidades da destinação de recursos para as duas faixas etárias analisadas são marcadamente melhor distribuídas na Suécia daquelas praticadas no Brasil. Podemos destacar também que a população sueca está em uma fase de pequeno crescimento vegetativo, quase estável. Ao mesmo tempo em que a brasileira tem apresentado um crescimento vegetativo superior aos índices de países avançados, a de benefícios pagos para a população acima de 18 anos, está numa clara tendência ascendente; ou seja, o envelhecimento da população está fazendo com que o volume de benefícios previdenciários evolua continuamente. Estes fatores, associados, demonstram as enormes diferenças entre os dois países analisados.

CAPÍTULO III - A SOCIAL DEMOCRACIA E O DESENVOLVIMENTO DO WELFARE STATE NO BRASIL

3.1 CONTEXTO HISTÓRICO NACIONAL E INTERNACIONAL

São diferentes as circunstâncias do surgimento e do desenvolvimento do welfare state no Brasil, assim como nos países sul-americanos, em relação aos países europeus onde toda a base teórica se fundamentou. Além das circunstâncias diferenciadas em relação à economia mundial, o processo de modernização brasileiro historicamente foi segmentado. Os setores industriais modernos invariavelmente conviveram com setores tradicionais e com um modelo agrário exportador. O Estado sempre esteve preocupado, em menor ou maior grau em diferentes períodos históricos, em oferecer estratégias protecionistas, disponibilidade de insumos e investimentos de bens de capital e infra-estrutura (MEDEIROS, 2001, p.8). No período de industrialização mais intenso e regular (entre 1930 e 1970), o Brasil tinha uma possibilidade reduzida de utilizar o welfare state como instrumento de controle de demanda agregada. Neste contexto, o Estado de Bem-Estar Social brasileiro surgiu a partir de decisões autárquicas e com caráter predominantemente político-governamental, sem uma participação efetiva das classes sociais como atores sociais do processo. As políticas apontaram para a regulação da organização do trabalho assalariado dos setores modernos da economia e da burocracia (idem).

3.1.1 O período de 1930 a 1985

A década de 1930 é, marcadamente, o início da passagem de uma economia agrário-exportadora para uma economia urbano-industrial. Esta mudança significou uma reorientação institucional do governo: a adoção de políticas de centralização das ações estatais propiciou a integração da economia nacional e a regulamentação dos fatores de produção. A partir destas políticas, são criadas as leis referentes às condições de trabalho e à venda da força de trabalho.

As políticas anteriores à década de 1930, mesmo que fragmentadas e emergenciais no entender de Medeiros, já indicavam um esboço de estado de bem-estar social brasileiro, onde o foco incidia em uma atuação voltada ao controle dos movimentos dos trabalhadores no país. Mas é a partir de 1930 que nota-se a clara intenção da construção de um welfare state

nacional, com a implantação de políticas sociais de marcado caráter conservador (ibidem, p.9):

De acordo com a perspectiva corporativista dos grupos no poder, nesse período predominava um ideal de sociedade harmônica em que os antagonismos entre classes eram encarados como nocivos ao bem comum representado pelo Estado. Assim, uma marca do surgimento do Welfare State brasileiro é o autoritarismo, evidente na repressão aos movimentos de trabalhadores.

Diferentemente de outros países onde o welfare state surgiu como resultado das barganhas políticas dos trabalhadores, o Brasil assistiu a uma ausência de organizações de trabalhadores e organizações sindicais empresariais com experiência de negociação sindical, em meio a um processo de industrialização e criando-se um caminho de construção de um bem-estar social tutelado pelo Estado. As análises de alguns países europeus efetuadas por Esping-Andersen (1990) e Flora e Heidenheimer (1982) indicam que a ausência de trabalhadores politicamente fortes ao longo de um processo de industrialização relativamente lento, criou uma lacuna de poder que foi rapidamente apropriada pelo Estado. O Brasil, nesta época, apresentava uma mão-de-obra abundante no setor agrário-exportador e com a maior parte dos bens de capital e tecnologia sendo importadas. O welfare state brasileiro, neste descompasso, facilitou a migração de trabalhadores de setores tradicionais para os modernos, originando, rapidamente, uma força de trabalho industrial urbana no país.

É também neste período que o Brasil implementou a base de seu sistema de seguridade social, e que praticamente permaneceu inalterada até 1966. As reformas no aparelho de Estado, foram baseadas em políticas voltadas ao trabalhador urbano, vindo a consolidar um estado de bem-estar social bem ao gosto das oligarquias rurais. Com Getúlio Vargas no poder, intensificam-se as estratégias para aumentar o papel do Estado na regulação da economia. O regime populista, habilmente, perseguiu três objetivos básicos: primeiramente, evitar que os movimentos de trabalhadores obtivessem base de apoio para os grupos de oposição ao regime. Em segundo lugar, despolitizando as relações de trabalho, evitando que as organizações trabalhistas se legitimassem como instrumento de reivindicação. Por último, fazer dos trabalhadores um ponto de apoio do regime. Obteve êxito, de modo combinado, devido à repressão aos grupos de oposição e à cooptação seletiva dos trabalhadores em um processo denominado de “inclusão controlada”. A história brasileira demonstrou que tanto os trabalhadores rurais quanto os urbanos desorganizados foram, sistematicamente, ignorados nestes processos. Incentivado e aceito o corporativismo (apesar de denunciado seu caráter por

uma parcela minoritária das lideranças sindicais, logo reprimidas), a estrutura da seguridade social recém-criada minou a capacidade da classe trabalhadora de organizar um movimento autônomo a um regime regulado pelo Estado. Assim, a previdência contribuiu para o aumento da divisão na classe trabalhadora.

O período do Estado Novo (1937-1945) determina a consolidação de uma sociedade urbano-industrial. O caráter autoritário do regime continuou reprimindo os movimentos – tanto os de esquerda como os de direita – e diminuiu a autonomia das unidades estaduais. O Estado determinou e aumentou sua influência nas decisões das políticas sociais, fazendo com que aumentasse ainda mais o poder da burocracia. A institucionalização do *welfare state* no Brasil teve como meta a regulação da força de trabalho, onde apenas os grupos pertencentes ao núcleo capitalista tomaram parte no processo.

Logo após, o Brasil passou pelo primeiro período democrático de sua história, onde os anos de 1945 a 1964 foram fortemente marcados pelo populismo. Mudado o sistema representativo, não foram verificadas modificações profundas no *welfare state*. As velhas estruturas corporativistas pouco ou nada se alteraram. O país ganhou no avanço dos direitos democráticos, mas o populismo ainda permaneceu como a base da relação sociedade e Estado. Em contrapartida, o incentivo dos governos populistas à mobilização das massas urbanas permitiu uma organização e participação política do movimento sindical, com graus variados de autonomia. Diversas modificações na legislação trabalhista foram introduzidas, mas continuou limitada a participação geral no sistema previdenciário; somente uma pequena fração da população tinha acesso. Em 1950, somente 6,8% da população economicamente ativa acessava o regime previdenciário. Dez anos mais tarde, este número subiu para ínfimos 7,4%. Medeiros (p.14) afirma que, neste período, o “caráter redistributivo do *welfare state* brasileiro foi reduzido”.

O novo período iniciado em 1964, com os governos militares, apresenta uma fase de consolidação do sistema, já que várias alterações institucionais e financeiras foram determinadas em relação às políticas públicas. Mesmo em um período fortemente marcado pela repressão e supressão de liberdades políticas, os governos militares implantaram políticas de cobertura previdenciária de massas e a provisão de serviços sociais básicos. Desta forma, acabaram por restaurar muitas das tradições corporativistas do Estado Novo. O modelo de crescimento, enraizado numa forte tecnocracia, pressupunha a necessidade de se acumular renda para garantir o crescimento. Desta forma, o progresso social dependia diretamente do crescimento econômico. Como consequência, a repressão aos movimentos sociais era determinante de uma estratégia de desenvolvimento nacional. As políticas sociais de natureza

assistencialista foram a forma compensatória encontrada para minimizar a concentração de renda, que trazia custos sociais elevados.

O novo modelo de welfare state do período militar, além de perder o caráter populista desde Getúlio Vargas, assumiu duas linhas bem definidas: a primeira, de caráter compensatório, constituída por políticas assistencialistas que tinham como objetivo minimizar os impactos das desigualdades. A segunda, de caráter produtivista, formulava políticas sociais visando contribuir com o processo de desenvolvimento econômico. A base financeira e administrativa deste aparato estatal centralizado, conforme Martine (1989), permitiu a realização de ações mais abrangentes e complexas no campo social. Este formato implicou num grande volume de recursos aplicados em políticas sociais, estimulando a participação da iniciativa privada. Neste aspecto, comenta Martine (1989, p.100):

Os recursos que circulavam pela área social passaram a ser estreitamente articulados com a política econômica, sendo subordinados, em várias áreas, ao critério da racionalidade econômica. A iniciativa privada foi, assim, estimulada a assumir importantes fatias dos setores de habitação, educação, saúde, previdência e alimentação. Com essas inovações, a política social passou, inclusive, a ser um dinamizador importante da iniciativa privada.

Martine ainda afirma que a privatização da política social criou uma tensão entre o redistributivismo e o processo de acumulação. Se de um lado favoreceu a expansão, de outro tornou-se regressiva, pois transferiu recursos para as camadas de maior renda. São estes os estratos que, até os dias de hoje, influenciam o poder público de modo a atender seus interesses.

Assim, podemos considerar que o welfare state brasileiro é, segundo Draibe (2000, p.10), meritocrático, particularista e clientelista, considerado o período de 1970 até meados da década de 1980. Destes, o aspecto clientelista é o que mais sobressai e acabou por afetar a dinâmica das políticas sociais do país, manifestando-se na tendência a “feudalizar” áreas do organismo previdenciário e pela distribuição de benefícios em períodos eleitorais (idem, p.11).

O início da Nova República, marco do fim do regime militar, apresentou avanços na área política, através do aumento da atividade partidária e da participação popular. Paradoxalmente, determina Martine (1989, p.108), o período sofre da retração e desmantelamento das políticas sociais, onde praticamente nenhum programa social foi lançado e outros até mesmo foram desativados. Segundo o autor, isto se deveu basicamente a três fatores. O primeiro, em razão da crise econômica, causando retração dos recursos para a

área social. O segundo, num período marcado pela transição para a democracia onde, montada sob uma base legislativa e executiva do regime militar, favoreceu o uso eleitoral das políticas sociais. Por último, o excesso de expectativas acerca da nova Constituição afetou o rendimento da tecnocracia e sua motivação para trabalhar na área social.

3.1.2 O período de 1985 a 2002

Os anos 1980 foram caracterizados por economistas brasileiros como a década economicamente perdida. Segundo eles, perdemos a chance de diminuir o hiato social e econômico que nos separava dos demais países desenvolvidos. Em contrapartida, como já referimos, é neste período que iniciam as transformações políticas e sociais de vulto na história contemporânea brasileira. Para tanto, é necessário partir para uma análise dos governos - de 1985 até 2002 - dando ênfase aos aspectos históricos, econômicos, sociais e políticos.

3.1.2.1 Governo José Sarney - de 1985 a 1989

Pode-se afirmar que a redemocratização do país foi iniciada por Tancredo Neves em sua brevíssima atuação como maestro da condução do processo de re-colocação de um governante civil no poder. Após sua morte, José Sarney assume a primeira presidência civil após 1964 em seu lugar para, prioritariamente, conduzir a modernização do país. Seu governo é marcado pela busca da redemocratização da sociedade brasileira. Destaca-se a Constituição brasileira de 1988 que, mesmo com importantes avanços sociais, não foi suficientemente forte e efetiva para dotar o país das condições institucionais necessárias para o enfrentamento de um mundo globalizado. E é em função deste mesmo mundo, que uma grave crise econômica acabou por evoluir para um quadro hiperinflacionário e de moratória internacional. Medidas econômicas como o Plano Cruzado, de natureza heterodoxa, que a princípio controlou os preços e repôs o poder aquisitivo, logo perderam sua eficácia. Neste período, o congelamento foi mantido artificialmente para dar condições eleitorais ao PMDB sair-se vitorioso majoritariamente nas eleições de 1986. A economia, no entanto, não resistiu ao controle estatal da inflação e muito menos na tentativa de conter os gastos públicos. Mais três planos econômicos foram lançados sem, no entanto, conseguir alcançar os objetivos pretendidos.

Como resultado de um processo político de redemocratização do país, foram realizadas eleições diretas (as primeiras) para Presidente da República, após quase trinta anos da última.

As mudanças promovidas no período entre 1985 e 1988 podem ser denominadas de “estratégia reformista”, caracterizada pela crítica à centralização institucional e financeira do sistema. O governo Sarney tentou priorizar o que ficou denominado de “dívida social”, com claro viés de rejeição da sujeição das políticas sociais às medidas de ajuste macroeconômico. Devemos frisar que as principais políticas adotadas tinham como objetivo reforçar os programas emergenciais no campo da suplementação alimentar, a incorporação da reforma agrária e do seguro-desemprego, além da instituição de grupos de trabalho e comissões setoriais sobre os temas citados (DRAIBE, 2003, p.218).

3.1.2.2 Governo Fernando Collor/Itamar Franco - de 1990 a 1994

No próximo período de governo, o de Fernando Collor de Melo, o que seria um marco acabou se transformando em tragédia política e institucional. Collor, que sucedeu a Sarney, teve vida curta. Com uma frágil sustentação política, precisou compor uma base de sustentação junto ao Congresso Nacional. No campo econômico, o país assistiu a mais uma tentativa de choque heterodoxo através do Plano Collor que, inclusive, confiscou parte da renda nacional. O descontentamento da elite político-empresarial do país com o arrocho econômico foi minimizado por medidas inspiradas no modelo econômico neoliberal adotado pelo governo, como a abertura da economia brasileira ao mercado externo – facilitando importações e o ingresso de capital estrangeiro no país, o início do Programa Nacional de Desestatização (cujo marco inicial foi a venda de empresas siderúrgicas) e a modernização de nosso parque industrial que, devida à falta de regulamentação, logo perderia impacto ante o recrudescimento da crise econômica. Entretanto, a desregulamentação econômica iniciada em seu governo serviu como paradigma para muitas das medidas adotadas nos anos seguintes, em especial na gestão de Fernando Henrique Cardoso. Collor, devido a inúmeras denúncias de corrupção, renunciou à Presidência, mas não escapou do processo político de impedimento decretado pelo Congresso Nacional.

Itamar Franco, seu vice-presidente eleito, o sucedeu a 2 de outubro de 1992. Em meio a uma nova e grave crise econômica, Itamar substituiu várias vezes a condução da política econômica até chamar Fernando Henrique Cardoso – então Ministro das Relações Exteriores – para a condução do Ministério da Fazenda. Em 1994 é lançado o Plano Real. Seu objetivo

primário era controlar a hiperinflação, um problema crônico no Brasil. Desta forma, combinaram-se condições políticas, históricas e econômicas para permitir que o Governo lançasse as bases de um programa de longo prazo. Organizado em etapas, o plano resultaria no fim de quase três décadas de inflação elevada e na substituição da antiga moeda pelo Real, a partir de julho de 1994.

É a partir de 1993 que surgem inovações nas políticas sociais brasileiras. Entre elas, destacam-se a descentralização das políticas, uma real articulação entre diversos programas governamentais e parcerias entre o governo e os movimentos sociais. Estas, segundo Draibe, foram inovações positivas que permitiram a redução das práticas clientelistas, o distanciamento das políticas assistenciais e a continuidade dos programas. A introdução de critérios de delimitação territorial do público-alvo, aliados aos da renda, permitiram melhor focalização dos beneficiários. Conforme Draibe (1998, p.7 e 309) *in* Medeiros (2001, p.18):

Do ponto de vista do cumprimento de metas, descentralização e maior autonomia decisória efetivamente parecem ter andado juntas, na experiência recente do país, seja por ampliação de poderes de prefeitos e diretores de serviços sociais, seja por ampliação dos canais de participação social, através dos Conselhos Municipais e associados de pais nas unidades escolares. Coerentemente a tais efeitos, registrou-se maior satisfação de usuários e gestores. Mesmo quando sejam notoriamente insuficientes, por qualquer medida que as meçam, as maiores autonomia e participação registradas significam efetivas inflexões, no país, das suas fortes tradições de centralismo autoritário e burocrático, de difícil remoção, como se sabe.

[...]

De uma visão vaga e frouxa da política – entendida como um modo de acudir os pobres através da ação assistencial emergencial e benevolente do Estado, isoladamente ou em parceria com organizações filantrópicas – o conceito tende hoje a estar associado a ações públicas que garantam aos setores carentes, afetados por tipos e graus variados de exclusão social, o exercício dos direitos sociais básicos.

3.1.2.3 Governo Fernando Henrique Cardoso - 1995 a 1998 e 1999 a 2002

O próximo presidente da República é Fernando Henrique Cardoso. Assume o Brasil, em 1995, o primeiro presidente eleito de um partido de concepção social-democrata, o PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira. Fundado em 1988, o PSDB, assim como os demais partidos políticos brasileiros que estavam alinhados mais à esquerda, teve uma origem comum que foi o MDB – Movimento Democrático Brasileiro. Segundo João Gilberto Lucas Coelho – fundador e ex-dirigente do partido, o PSDB é “um partido social-democrata *latu sensu* de espectro amplo”. O Governo FHC (como popularmente conhecido, compreendido os dois

mandatos que vão de 1995 até 2002) foi marcado pela estabilidade econômica e continuidade do Plano Real, além das políticas de privatizações e modernização dos sistemas estatais (a chamada Reforma do Estado) e a criação de programas sociais inéditos. Houve, também neste período, uma relativa estabilidade política.

O período também é marcado pela visão da assistência social como direito social, a universalização de acesso e a gratuidade dos serviços estatais. O universalismo, particularmente, foi tratado com uma distribuição de benefícios na proporção inversa aos recursos. Ou seja, na medida em que se estendeu a universalização de acesso à previdência, cresceram as concessões de benefícios de forma muito superior ao aumento da base arrecadadora.

As novas políticas públicas adotadas, a partir deste período, sugerem uma redefinição à brasileira daquelas estabelecidas pelo modelo social-democrata europeu. Inicialmente, pode-se destacar a política de educação. As condições educacionais, no que dizem respeito à infraestrutura e investimentos em pesquisa e profissionais nos diferentes níveis, são extremamente distintas no Brasil. Muito pouco, até aquele período, foi investido nos níveis fundamental e médio. Os investimentos diretos continuavam sendo canalizados para a recuperação estrutural de prédios escolares, característica comum de todos os governos anteriores.

No primeiro governo FHC a prioridade em política educacional foi o Ensino Fundamental e, no segundo governo, revelou uma preocupação com o Ensino Médio e a formação profissionalizante, seja através de recursos exclusivamente públicos estatais, seja em parceria com ONGs e os movimentos sociais. O Ensino Superior, por sua vez, não constituiu prioridade no governo FHC, passando a sê-lo apenas no governo Lula. Este, por sua vez, implantou programas e processos de incentivo e reinserção educacional, fundamentalmente voltadas ao nível universitário.

Sobre a educação, colhemos um trecho da entrevista realizada com João Gilberto Lucas Coelho (2007)⁴ onde enfatiza que:

...o Brasil vem até antecipando metas que assumiu, chamadas metas do milênio, em matéria de universalização da educação, da educação básica. E nisso eu vou encontrar uma diferença entre os dois governos social-democratas, porque o Governo Fernando Henrique se voltou para o ensino fundamental e criou um fundo de educação para o ensino fundamental - o Fundef, agora é Fundeb. O Governo Lula se voltou um pouco mais para a

⁴Entrevista concedida ao autor deste artigo em 2/10/2007..

universidade, não só no discurso, mas inclusive por iniciativas; o Brasil não criava mais novas universidades federais e agora está criando. Nesse ponto então, o Brasil tinha que resgatar isso, ou seja, a universalização do ensino fundamental praticamente existe. Hoje há um enorme debate sobre o aspecto de qualidade, que realmente é um debate que merece ser levado à frente, e há um problema de qualidade do ensino, mas não há mais o problema de grandes áreas da população não atingidas pelo ensino fundamental na idade própria. E por aí vão se expandindo, agora há um plano de expandir em um ano o ensino fundamental.

Na política pública de trabalho, emprego e renda é possível verificar duas vertentes distintas. A praticada nos países europeus de tradição social-democrata caracterizadamente sempre foi voltada ao pleno emprego - um dos pressupostos do estado do bem estar social. No Brasil, em razão de suas vicissitudes sociais e econômicas, invariavelmente esteve voltada à renda.

As idéias para a consecução de programas sociais (como o renda mínima, bolsa-gás e bolsa-escola) não foram desenhadas para a criação de frentes de trabalho ou de vagas formais na economia. Ao receberem estes bônus mensais, as populações de baixa renda acabam por alimentar as atividades econômicas secundárias e terciárias e reinjetar na economia nacional, uma demanda por produtos e serviços não projetada formalmente pelos próprios modelos econômicos convencionais.

De forma paradoxal, estas classes sociais acabam por decretar, no longo prazo, a continuidade da sua condição de excluídos sociais e subempregados. Um aspecto fundamental nas condições mundiais atuais é a importância que adquiriu o terceiro setor dentro da conjuntura sócio-política. Da mesma forma como foram implementados os programas sociais durante o Governo FHC - e sua conseqüente continuidade nos moldes atuais - guardam alguma similaridade teórica com o pensamento de Giddens quando refere a fundamental participação do terceiro setor da sociedade nas políticas públicas de bem-estar social.

3.1.3 A social democracia no Brasil

A social democracia chega ao Brasil no final da década de 1980 e, como já explicitado, em plena crise do capitalismo e do Estado do Bem Estar Social nos países do Primeiro Mundo. Em 1988 assistimos à fundação do primeiro partido social democrata - ao menos no nome - da história brasileira. Tal concepção foi apropriada como bandeira pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), criado a partir das dissensões políticas do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB). À época, também o Partido

Democrático Trabalhista (PDT) de Leonel Brizola e mesmo o Partido dos Trabalhadores (PT) fizeram uso de suas idéias.

Em um breve relato, é necessário situar o contexto histórico e político da fundação do PSDB. O partido, criado a partir de lideranças políticas e intelectuais, reuniu-se num assim chamado “partido de quadros”, formado por intelectuais de profundo conhecimento dos cenários europeu e latino-americano e de políticos sem muito poder de voto à época. João Gilberto, um dos fundadores do PSDB em nível nacional e dirigente partidário no nível nacional e no Rio Grande do Sul, descreve-o como um partido que trouxe para a política partidária algumas figuras do pensamento brasileiro, da academia, das universidades, muita gente que não tinha atividade partidária⁴. Um partido de forte cunho intelectual, chegando ao ponto de ser pichado como um partido intelectual em sua largada. (2007).

O PSDB tem ascensão meteórica: arrancando de um sofrido quarto lugar nas eleições de 1989, chegou ao poder de forma avassalante e inesperada nas eleições presidenciais de 1994, alcançando vitória ainda no primeiro turno, quando concorria coligado com o PTB e o PFL. Os demais (sete) candidatos juntos (representando doze partidos políticos) não somaram mais do que 45% dos votos. Reproduzimos no quadro 1, os primeiros cinco colocados nas eleições do período em análise.

Quadro 3 – Eleições presidenciais no Brasil de 1989 a 1998

Eleições presidenciais de 1989

Candidatos	Coligação/Partido	Votos válidos
Fernando Collor de Mello *	PRN/PSC	20.607.936
Luiz Inácio Lula da Silva	PT/PSB/PCdoB	11.619.816
Leonel de Moura Brizola	PDT	11.166.016
Mário Covas Junior	PSDB	7.786.939
Paulo Salim Maluf	PDS	5.986.012

* (eleito em 2º turno)

Eleições presidenciais de 1994

Candidatos	Coligação/Partido	Votos válidos
Fernando Henrique Cardoso	PSDB/PFL/PTB	34.364.961
Luiz Inácio Lula da Silva	PT/PSB/PCdoB/PSTU/PCB/PPS	17.122.127
Enéas Ferreira Cameiro	Prona	4.671.457
Orestes Quércia	PMDB	2.772.121
Leonel de Moura Brizola	PDT	2.015.836

Eleições presidenciais de 1998

Candidatos	Coligação/Partido	Votos válidos
Fernando Henrique Cardoso	PSDB/PMDB/PFL/PPB/PTB	35.936.540
Luiz Inácio Lula da Silva	PT / PDT / PSB / PC do B	21.475.218
Ciro Ferreira Gomes	PPS / PL / PAN	7.426.190
Enéas Ferreira Cameiro	Prona	1.447.090
Ivan Moacyr da Frota	PMN	251.337

Fonte: Quadro elaborado pelo autor com base em dados do TSE, 2008.

Vários analistas e historiadores concordam no ponto em que a vitória de FHC no primeiro turno em 1994 não teve, propriamente, uma relação direta com a Social Democracia do PSDB e, conforme Gustavo Franco (2002), “menos ainda com a sua reputação de indecisão, mas com o Plano Real, produto concedido por uns poucos economistas do PSDB, todos com pós-graduação em ilustres universidades americanas”.

Evidentemente que este tipo de plano econômico não constituiu novidade no recente cenário brasileiro. Desde o final do período militar até este novo plano, o Brasil já havia experimentado várias tentativas de aplicação de “choques econômicos” para resolver os sérios problemas econômicos nacionais causados pelo descontrole da inflação, da política cambial e do desequilíbrio das contas públicas. Importante lembrar as tentativas desastrosas mais recentes: os Planos Cruzado I e II, Bresser e Verão - entre 1985 e 1989, todas no Governo José Sarney; em 1990 os Planos Collor I e II e, finalmente, chegando ao Plano Real de 1994 – postulado pelo então Ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso, já sob o Governo Itamar Franco, após o impedimento de Fernando Collor em setembro de 1992.

Importante, ainda, demonstrar o crescimento acelerado do PSDB (quadro 2) nas eleições ocorridas nos níveis municipal, estadual e federal, em apenas 12 anos de existência. A maioria absoluta dos senadores e deputados federais, em sua fundação, eram originários do extinto MDB, hoje PMDB.

Quadro 4 – Resultados eleitorais do PSDB - 1988 a 2000

Evento	Presidente	Governador	Senador	Deputado Federal	Deputado Estadual	Prefeito	Vereador
Fundação em 1988			8	40			
Municipal 1988 ¹			8	40			
Eleições 1989		1	10	60	30	19	222
Eleições 1990 ²		1	9	38	67	18	222
Municipal 1992 ¹		1	9	41	65	274	3.274
Dezembro de 1993		1	9	45	71	290	3.383
Eleições 1994 ²	1	6	11	63	97	290	3.383
Municipal 1996 ¹	1	6	13	89	129	914	8.366
Eleições 1998 ²	1	7	16	99	152	914	8.366
Municipal 2000 ¹	1	7	16	99	152	988	8.514

¹ Anos de eleições municipais: cargos de prefeito e vereador.

² Anos de eleições gerais: cargos de presidente (exceto em 1990), governador, senador e deputados estadual e federal.

Fonte: Quadro elaborado pelo autor com base *in* ROMA, 2002.

Em sua entrevista, Coelho (2007) discorre sobre a evolução e consolidação do partido afirmando que:

... a consolidação eleitoral do PSDB é muito grande e ele está eleitoralmente consolidado como um dos cinco grande partidos do Brasil em qualquer circunstância, no governo, na oposição, etc... Em qualquer tipo de eleição - seja para vereador, prefeito, deputados, governador, senador, presidente da República - ele está consolidado como um dos grandes partidos. Do ponto de vista eleitoral ele se consolidou. Do ponto de vista eleitoral também aconteceu uma coisa muito interessante: parecia que estava nascendo um partido muito “sudeste”, mas depois se espalhou. Há estudos, por exemplo, sobre o comportamento eleitoral do partido em municípios de até 20 mil habitantes, até 200 mil e acima disto. Isto denota que há um desempenho mais ou menos coerente, porque ele está presente em todas as regiões do país, em pequenos e grandes municípios e ele se consolidou muito bem do ponto de vista eleitoral e não se consolidou apenas, por exemplo, em São Paulo. Não, ele se consolidou em todo o país, se consolidou bem. Então, a evolução eleitoral foi consistente e criou um patamar de consolidação que o coloca entre os grandes partidos do Brasil.

Outro ponto destacado é o quadro de alianças que foi necessário para que o PSDB conseguisse alcançar a eleição. Em relação à evolução partidária, Coelho frisa que o partido deixou a desejar. O fato de “muito cedo ter assumido tarefas de governo veio a prejudicar aquela evolução interna, aquela criação do ‘modo tucano de ser’, aquela criação de um tipo bem claro, bem identificado, bem diferenciado de militante” (2007).

Sob os aspectos de alianças e parcerias, afirma que a eleição de Fernando Henrique foi um divisor de águas. O PSDB, de sua fundação até a eleição de FHC, tinha uma preferência de alianças no campo da centro-esquerda. No Rio Grande do Sul e em outros estados, por exemplo, a convenção estadual se reunia e proibia - nos municípios - alianças com o ex-PDS e outros partidos considerados não alinhados àquela ideologia.

O divisor de águas que refere Coelho é “a equação do Plano Real, da necessidade defendida por muitos que FHC fosse candidato à presidência até para garantir a consolidação da estabilização econômica” (idem). Internamente, segundo ele, e durante muito tempo isto foi uma ferida aberta dentro do PSDB.

Sobre o contexto temporal das negociações e acordos políticos que culminaram com a coligação com o PFL, Coelho (2007) ressalta que:

... a coligação é isso: precisa sempre de duas vontades. Então, eu não posso, unilateralmente, dizer que só meu coligo com partido X, porque se o partido X não quiser A, eu fico sem coligação. E o que aconteceu naquela sucessão - que foi na primeira eleição de FHC - foi mais ou menos isso: o PSDB negociou muito a tentativa de construir uma coligação com o próprio PT, que jamais aceitaria, não aceitava abrir mão da “cabeça” naquela época.

Hoje o PT mudou, mas naquela época o PT, em todos os planos, em todos os níveis, era coligação só com eles na cabeça. Enfim, não havia possibilidade, como o PDT tinha a candidatura do Brizola, como o PMDB teve a candidatura do Quéricia, e se foi o campo... E daqui a pouco estava a candidatura FHC quase destinada a fazer o desfile quase que solitária, sem uma estrutura maior em torno dela, e aí houve a coligação com o PFL. E isto foi muito significativo para dentro do PSDB. No início foi aceita com muita dificuldade; a convenção nacional que tomou a resolução sobre isso foi uma convenção muito tensa e em todo o país aconteceram focos de resistência, mas, enfim, aconteceu o governo e o PFL deu um grande vice, o Marco Maciel, um vice que todo presidente quer ter, um homem sábio, preparado e muito discreto. Duro no bastidor e absolutamente leal em público.

3.1.4 A “Terceira Via” e o Brasil de FHC

Esta expressão - Terceira Via⁵ - é resultado de um "centro radical" político ou de centro-esquerda, onde a social-democracia modernizada através da reforma do Estado (desestatização e privatização), teria de realizar a efetiva participação da sociedade civil, incluindo a regulação dos mercados, uma justiça igualitária e a redução drástica dos índices de exclusão social.

Pretende, ainda, descolar-se da idéia liberal de que os mercados chegam naturalmente ao equilíbrio sem regulação, buscando o pleno emprego. Desta forma, a Terceira Via seria um caminho entre o capitalismo e o socialismo moderno.

Podemos dizer que tudo que se refere à Terceira Via, passa pelas idéias do principal economista deste século - John Maynard Keynes (1883-1946). Inspirado pelo plano do Presidente Roosevelt (New Deal) na grande crise do capitalismo - quando o valor da produção caiu pela metade e um quarto da força de trabalho do mundo ficou desempregada, Keynes já preconizava um Estado regulador da atividade econômica.

Nas últimas três décadas do Século XX foi largamente utilizada na Europa, principalmente na Itália e Suécia, exatamente na linha do socialismo de mercado. Desta forma, ficou evidente a linha de atuação político-econômica de figuras como o inglês Tony Blair, o francês Lionel Jospin, o italiano Romano Prodi e, no caso em curso, de Fernando Henrique Cardoso em seus dois mandatos à frente da Presidência da República entre 1995 e 2002.

⁵Anthony Giddens, sociólogo inglês, autor de A Terceira Via, publicada originalmente em 1998.

3.1.5 O estado brasileiro encontrado pelo PSDB

Com efeito, a chegada do PSDB e de sua social democracia encontrou um mundo real “diferente” daquele existente na Europa, onde a social democracia nasceu e floresceu. Inicialmente, ao invés de começar o governo pensando num welfare state, este novo modelo proposto – ainda em formação - tinha primordialmente de se preocupar com os problemas oriundos de uma hiperinflação. Para um sociólogo educado economicamente numa linha keynesiana, FHC e seus social-democratas foram obrigados a intervir na economia de uma maneira pouco ortodoxa. Aliada à hiperinflação, encontrou um Estado pesado, de uma irresponsabilidade fiscal enorme e de fraca política industrial. Um dos maiores problemas enfrentados foi, justamente, um dos pilares clássicos do estado de bem-estar social: a previdência. No Brasil, esta política pública havia se tornado um sistema de criação e reprodução de desigualdades numa escala impensável aos padrões europeus. Outro dos pilares clássicos da social democracia é a política de fomento e proteção ao emprego, que no primeiro governo de FHC será implementada.

Acresça-se a este quadro econômico e social, o político. A fragilidade política brasileira é histórica e, inversamente à tradição européia, é alicerçado no homem e não no ideário político-partidário. O PSDB encontrava-se diante de uma encruzilhada: de um lado, um cenário histórico-político nacional inadequado e quase ausente às questões sociais e, de outro, o ideário da social democracia que necessitava implantar um modelo “europeu” no Brasil. Um outro componente deve ser trazido a este cenário: os movimentos sindicais e populares. Vários autores insistem na tese de que não foi e não é possível a um partido de tradição social-democrata crescer e fixar-se sem a sustentação de uma base sindical organizada. Notadamente este aspecto foi básico para a criação e consolidação do Partido dos Trabalhadores no país. A formação do PSDB, contrário senso, contou com um aporte maior de movimentos sociais que os sindicais. Sobre isto, complementa (COELHO, 2007):

Não é o caso do PSDB: o aporte sindical existe, mas é pequeno. E eu diria, até, que de parte dos movimentos sociais, muito mais participaram da formação do PSDB novos movimentos sociais que não sindicais. Por exemplo, movimentos ligados à ecologia, a questão da mulher, a questão do negro está muito mais presente na formação do PSDB do que o movimento sindical, embora houvesse a participação de setores do movimento sindical, como tem até hoje uma central sindical que é a Social Democrata Sindical - SDS, que tem gente do PDT, do PSDB e de outros partidos. Hoje sem partido, mas é uma central que se declara social-democrata.

Timothy Power (1997) lembra que o problema da falta da base sindical é mais uma questão histórica do que contemporânea. A social democracia europeia transformou-se num movimento que vai além da estreita base tradicional, dizendo que ela pendeu para um movimento partidário amplo que ele denominou de *cath-all*⁶.

Para melhor entender o quadro das políticas públicas do período em análise, passamos a considerar, especificamente, o que ocorreu com o trabalho, emprego e renda e a seguridade social no país de 1985 a 2002.

3.2 A POLÍTICA PÚBLICA DE EMPREGO, TRABALHO E RENDA NO BRASIL

3.2.1 O cenário nacional

Um breve relato histórico se faz necessário para tentar compreender a situação das políticas públicas de emprego (trabalho) e renda no Brasil, de modo a levantar e identificar os problemas inerentes a um Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR) no país. Prioritariamente, trabalhamos com séries históricas brasileiras dos anos de 1985 a 2002, período compreendido entre os governos Sarney até o segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso.

O período histórico iniciado após a II Guerra Mundial trouxe inúmeros avanços nas políticas públicas das economias europeias, em razão da implantação de seus sistemas públicos de emprego. A experiência brasileira nesse campo é bem mais recente. Pode-se dizer que as primeiras políticas de proteção ao trabalhador só começaram a ser implantadas no Brasil na década de 1960. As altas taxas de crescimento econômico do período possibilitaram a incorporação de parcelas expressivas da População Economicamente Ativa (PEA) ao mercado formal de trabalho, sobretudo no setor industrial e nos aparelhos de Estado. As políticas públicas de emprego, iniciadas nos anos 1960 e 1970, se orientaram muito mais no sentido de indenizar o trabalhador demitido do que no atendimento a alguma proteção efetiva ao trabalhador desempregado. As primeiras tentativas de implantação de um programa de seguro-desemprego e de um sistema de emprego abrangente não vingaram. O IPEA aponta

⁶Expressão utilizada por Power para especificar um partido do tipo “ônibus”, ou seja, que arrebanha vários espectros políticos, uma estratégia política que “pega tudo” (1997).

como entrave fundamental ao desenvolvimento dessas tentativas, o fato de não terem contado com uma base de financiamento estável e segura.

Tal situação manteve-se enquanto as elevadas taxas de crescimento da economia possibilitaram a expansão do setor formal, aliadas à manutenção de baixas taxas de desemprego aberto. Com a crise econômica internacional dos anos 1980, no entanto, a realidade do mercado de trabalho mudou completamente. Observa-se um crescimento da taxa de desemprego, ao mesmo tempo em que ocorre uma estagnação do emprego formal e o alargamento das ocupações informais como fonte de absorção de mão-de-obra. A crise da dívida e a falência das finanças públicas minaram a capacidade de investimento do Estado, sobretudo em áreas de infra-estrutura que permitem outros investimentos do setor privado, reduzindo, assim, o potencial de crescimento da economia. Tais transformações aconteceram sem que o país conseguisse criar os instrumentos necessários para a consolidação da proteção aos desempregados.

Em 1986, passado o pior momento da crise do início dos anos 1980, e refletindo também o ambiente político favorável trazido pela redemocratização do país, o governo federal instituiu o seguro-desemprego (Decreto-Lei 2.284/86) como parte do Plano Cruzado. A finalidade, conforme o Governo Sarney propalava, era o de prover assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado em virtude de dispensa sem justa causa ou paralisação total ou parcial das empresas. A regulamentação do seguro previa, ainda como atribuição do Sistema Nacional de Emprego (SINE), a recolocação do trabalhador no mercado de trabalho e a requalificação do desempregado que estivesse recebendo o benefício.

Em fins de 1987, época da Assembléia Nacional Constituinte, o sistema público de emprego ainda não havia se consolidado no Brasil. De um lado, existiam os benefícios que dispunham de um esquema de financiamento claro, mas que se limitavam de forma geral à indenização por dispensa ou outro evento que resultasse em impedimento para o trabalho. De outro, havia tanto a rede de agências do Sine quanto o seguro-desemprego, ambos em tese voltados para apoiar a reinserção do trabalhador desempregado, podendo ser considerados como os primeiros passos na construção do SPETR, mas que na prática atuavam de forma paralela, sem articulação.

Ademais, a ausência de uma fonte estável para o financiamento das políticas de emprego limitou muito o seu alcance até o início da década de 1990. A definição das fontes financiadoras do seguro-desemprego e demais políticas de emprego se consolidou apenas na Constituição de 1988, quando, nas Disposições Constitucionais Gerais, em seu artigo 239, foi estabelecido o PIS e o Pasep como lastro para as políticas da área e criando as bases para a

organização do SPETR, tal como existe até os dias de hoje. A regulamentação da nova estrutura institucional de financiamento do seguro-desemprego só ocorreu em 1990, pela Lei 7.998/90, que criou o FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador) e o Conselho Deliberativo do FAT (Codefat). Nesse novo esquema de financiamento, o faturamento das empresas consagrava-se como a principal base de incidência do fundo.

Já o governo Fernando Henrique Cardoso, encerrado em 2002, revelou um saldo positivo na formulação das políticas voltadas para o mercado de trabalho, através das ações do Ministério do Trabalho e Emprego. Tais ações acentuaram uma tendência que se esboçara no início da década de 1990, com a estruturação do FAT, a criação do Codefat e o surgimento do Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger). Tentaram, por fim, objetivar a construção dos pilares de um sólido sistema público de emprego.

Importante salientar o enfoque que Coelho dá à questão do emprego e renda, revelando que esta política pública foi muito cuidada em ambos os governos (FHC e Lula), e que não se restringe, apenas, à questão do emprego e da renda. Sobre isto, comenta que (2007):

...embora ela tenha um vínculo na questão especialmente do emprego, e eu gosto de tratá-la como emprego e renda porque hoje há formas de renda que não são caracterizadas como emprego e que estão ocupando um papel muito importante - especialmente caracterizados por desatar o nó de falta de formação da pessoa para habilitá-la a exercer uma atividade. Então, foi criado um grande programa de formação, inclusive com participação de assembleias sindicais, com as organizações da sociedade civil e com muitas ONGs. [...] Eu colocaria muito esta questão de como você vai vencer esta barreira da absoluta exclusão social. O Governo Fernando Henrique demorou alguns anos para estruturar uma forma disto que foi chamada “rede de proteção social” em que nela estava incluída aquele programa contra o trabalho infantil. A família recebia uma renda fixa para a criança não trabalhar e depois evoluiu para o Bolsa-Escola e assim por diante. O Governo Lula [...] transformou o Bolsa-Escola em Bolsa-Família e o transformou, talvez, em um dos maiores programas do mundo atual em matéria de compensação de renda, de fazer algo que as pessoas tenham um ganho, uma renda mínima. E isto é extraordinário. Sempre digo que a gente tem um olhar meio pessimista sobre o Brasil porque não se dá conta das dimensões. Eu chamava a atenção, já a uns dez anos atrás, que nós tínhamos, na merenda escolar, 33 ou 34 milhões de crianças recebendo diariamente merenda escolar: isto é uma Argentina, é a população da Argentina! Se hoje nós temos, como tenho lido na imprensa, 40 milhões de pessoas no Bolsa-Família, é mais que uma Argentina, talvez quase a Argentina e o Uruguai juntos; não é brincadeira! A Argentina, na América do Sul, é a segunda população – o Brasil é a primeira e a Argentina a segunda. Nós temos toda a população da Argentina num programa de renda mínima. Quer dizer, não é brincadeira isto.

A construção deste sistema passou, primeiramente, pela criação do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT), por meio da Lei nº 7.998, de 1990. No mesmo ano, por meio da Lei nº 8.028, foram criados o Conselho Nacional de Seguridade Social, o Conselho Nacional do Trabalho, o Conselho de Gestão da Proteção ao Trabalhador, o Conselho de Gestão da Previdência Complementar e o Conselho de Recursos do Trabalho e Seguro Social.

O Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), vinculado ao Ministério do Trabalho, foi instituído visando dar destino ao custeio do Programa de Seguro-Desemprego, ao pagamento do abono salarial e ao financiamento de programas de desenvolvimento econômico e composto por representação de trabalhadores, empregadores e órgãos e entidades governamentais. Os representantes dos trabalhadores são indicados pelas centrais sindicais e confederações de trabalhadores e os representantes dos empregadores, pelas respectivas confederações.

Nos anos de 1994 e 1995, o CODEFAT estabeleceu por meio de diversas resoluções, critérios para o reconhecimento das comissões de emprego estaduais, distrital ou municipais. Tratou-se de um passo adiante na consubstanciação da participação da sociedade organizada na administração do Sistema Público de Emprego, conforme prevê a Convenção nº 88 da Organização Internacional do Trabalho - OIT. A participação da sociedade organizada, além de ser uma diretriz da OIT, é um elemento de grande importância para a execução das políticas públicas de governo, dadas suas características. Trata-se de ações realizadas de maneira descentralizada, por meio de convênios com Estados e parcerias. A descentralização teve e tem por objetivo aproximar os executores das ações de seu público. A preocupação para com esta política, com efeito, buscou sanar os problemas da execução centralizada, que apresentou, historicamente, toda sorte de vícios decorrentes da relativa insensibilidade do executor em relação às demandas do público.

Esse foi o objetivo do CODEFAT ao criar as Comissões de Emprego: possibilitar que, não apenas no nível local, mas principalmente nele, os atores relevantes tivessem o papel que têm, efetivamente, no plano nacional por meio da participação no próprio Conselho.

Desde 1996 até 2002 o CODEFAT destinou recursos para programas de (re)qualificação profissional e geração de renda na ordem de R\$ 21 bilhões, beneficiando cerca de 140.000 trabalhadores, através da ação de milhares de comissões municipais de emprego.

O seguro-desemprego, por sua vez, quando criado em 1986 e reformulado em 1990, possibilitava uma cobertura de três meses com parcelas iguais de R\$ 100,00. A partir de 2005,

o valor das parcelas do seguro-desemprego passaria a ser baseado na média dos salários dos últimos três meses anteriores à dispensa, não podendo ser inferior ao valor do salário mínimo. O número de parcelas (entre três a cinco) varia de acordo com o tempo de serviço do trabalhador nos últimos 36 meses.

Esta análise permite constatar que ocorreram ações específicas na tentativa de equacionar a necessidade de um sistema público de emprego, especialmente a partir de 1995. A adoção de políticas efetivamente direcionadas aos trabalhadores, carece, ainda, de uma maior concentração de esforços na sua estruturação, implementação e consolidação, tanto no sentido de destinar mais recursos, bem como para ampliar e melhorar a gestão, para serem capazes de reduzir de forma mais significativa os índices de desemprego aberto no país, como veremos a seguir a partir do Quadro 5.

3.2.2 Indicadores sociais e econômicos

O Quadro 5 tem como objetivo expor os indicadores sociais e econômicos do período de 1985 a 2002, de forma condensada para uma melhor visualização e análise dos dados.

Quadro 5 - Indicadores Econômicos e Sociais Condensados Brasil - 1985 a 2002

Ano	Governo	PEA		PRODUTO INTERNO BRUTO (PIB) - em US\$		PIB PER CAPITA em US\$		SALÁRIO MÍNIMO				COEFICIENTE DE GINI	TAXA DE DESEMPREGO ABERTA	INFLAÇÃO (%) ****
		Quant.	Var. %	Valor(US\$)	Var. %	Valor(US\$)	Var. %	Moeda	Valor **	Valor *** (US\$)	Var. %			
1985	SARNEY	14.799.317,75		221.758.992.327,14	7,85	5.610,00		Cr\$	333.120,00	64,06		0,60	7,60	239,06
1986		15.386.731,42	3,82	261.838.103.486,48	7,49	5.900,00	4,92	Cz\$	804,00	58,09	-10,28	0,59	6,00	59,20
1987		15.976.285,75	3,69	280.327.983.740,98	3,53	5.990,00	1,50	Cz\$	1.368,00	44,30	-31,13	0,60	6,30	394,60
1988		16.518.576,50	3,28	308.137.341.214,94	-0,06	5.870,00	-2,04	Cz\$	8.712,00	58,70	24,53	0,62	7,00	993,28
1989		16.902.083,00	2,27	413.003.396.409,51	3,16	5.940,00	1,18	NCz\$	81,40	74,00	20,68	0,64	6,50	1.863,56
1990	COLLOR	17.622.015,92	4,09	464.983.693.682,81	-4,35	5.580,00	-6,45	NCz\$	3.674,06	71,40	-3,64	0,61	7,40	1.585,18
1991		15.848.194,58	-11,19	602.860.000.000,00	1,03	5.550,00	-0,54	Cr\$	17.000,00	62,34	-14,53	0,59	7,90	475,10
1992		15.895.906,00	0,30	400.599.250.000,00	-0,47	5.430,00	-2,21	Cr\$	230.000,00	88,02	29,18	0,58	9,20	1.149,06
1993	ITAMAR	14.715.297,42	-8,02	437.798.577.639,75	4,67	5.600,00	3,04	Cr\$	3.303.300,00	90,63	2,88	0,60	8,60	2.489,11
1994		16.364.451,83	10,08	546.229.749.726,26	5,33	5.800,00	3,45	CR\$	64,79	70,04	-29,40	0,60	8,90	929,32
1995	FHC I	16.767.107,92	2,40	769.007.075.087,18	4,42	5.970,00	2,85	R\$	100,00	112,23	37,59	0,60	9,00	21,98
1996		17.273.608,50	2,93	839.683.246.741,62	2,15	6.000,00	0,50	R\$	112,00	112,48	0,22	0,60	5,81	9,12
1997		17.368.230,33	0,54	871.193.522.170,69	3,38	6.110,00	1,80	R\$	120,00	112,38	-0,09	0,60	6,14	4,34
1998		17.685.309,42	1,79	843.839.507.884,53	0,04	6.020,00	-1,50	R\$	130,00	113,31	0,82	0,60	8,35	2,49
1999	FHC II	17.719.644,67	0,19	586.873.704.634,38	0,25	5.950,00	-1,18	R\$ *	136,00	82,07	-38,07	0,59	8,26	8,43
2000		18.389.945,42	3,64	644.455.250.792,26	4,31	6.110,00	2,62	R\$	151,00	82,23	0,19	0,59	7,85	5,27
2001		18.498.088,00	0,58	554.006.126.616,75	1,31	6.100,00	-0,16	R\$	180,00	77,52	-6,08	0,60	6,83	9,44
2002		19.019.691,50	2,74	505.895.522.388,06	2,66	6.170,00	1,13	R\$	200,00	84,37	8,12	0,59	7,88	14,74

* Mudança do sistema de câmbio (fixo para flutuante)

** Valores do salário mínimo referente aos meses de março ou maio

*** Valores do dólar americano com as cotações dos meses de maio ou julho

**** Inflação anual

Fonte: Quadro construído pelo autor com base em dados do IPEA, 2007, DIEESE, 2007 e IBGE, 2008.

3.2.3 População economicamente ativa

O aumento da PEA⁷, influenciado pelo crescimento demográfico dos anos 1970 e pela maior participação das mulheres no mercado de trabalho, ficou em torno de 3,2% durante a segunda metade da década de 1980.

Na primeira metade da década de 1990, a PEA sofreu alterações bruscas, para menos e para mais. No ano de 1991, em consequência do Plano Collor II e já com reflexos do Plano Collor I de 1990, a população economicamente ativa apresentou uma variação negativa de 11,19%. Pelos dados numéricos, em dois anos a PEA praticamente manteve-se inalterada. Dentro do período analisado (18 anos), a PEA apresentou uma variação média de apenas 1,36%.

Dois fatores, expostos por Mendonça (2003), contribuíram para a queda significativa da PEA a partir de 1991. O primeiro deles, diretamente associado à queda da receita previdenciária, que passou de uma base média de 66% para 36%.

O segundo, associado ao primeiro, é a constatação do aumento significativo do mercado informal de trabalho, que, desde o início da década de 1990, começa a apresentar números crescentes. Como veremos adiante, isto influenciou diretamente as taxas de desemprego. A queda da PEA em 1993 (acentuada, mas inferior à queda de 1991) foi compensada pelo crescimento apresentado no ano seguinte.

A partir do início do primeiro governo de FHC, a PEA voltou a se estabilizar, com um crescimento médio de 1,85% durante seus oito anos de governo.

3.2.4 PIB, PIB Per capita e sua variação⁸

O PIB é um dos indicadores mais utilizados na macroeconomia com o objetivo de mensurar a atividade econômica de uma região ou país. Chamamos a atenção que, para uma análise correta dos índices e em razão de várias trocas de moedas, trabalhamos com os valores do PIB e PIB per capita em dólares americanos.

⁷Vide Glossário.

⁸Vide Glossário.

O Quadro 5, complementado pelas Figuras 2 e 3, revela as oscilações no crescimento do PIB, apresentando seus maiores crescimentos no Governo Sarney (exceto 1988), decrescendo no Governo Collor e recuperando-se no Governo Itamar, agora em níveis inferiores àqueles dos anos 1980.

Nos dois Governos FHC, a tendência foi de retração do crescimento, seguindo o desempenho da economia internacional.

As figuras 1 e 2 apresentam os valores e sua variação anual, compreendido o período de 1995 a 2004. Estes gráficos ilustram os valores indicados no Quadro 5 e revelam que o PIB, no período de 1991 a 2001, apresentou grandes flutuações em termos reais: nos anos do Plano Bresser em 1987 e, em 1989, do Plano Verão, apresentaram resultados superiores a 3%. Em 1990 apresentou uma variação negativa de 4,35% em relação ao ano anterior (em função dos ajustes na moeda em razão do Plano Collor).

Assim, pode-se dizer que os planos econômicos adotados pelos Governos Sarney e Collor não repercutiram da mesma forma sobre o PIB.

Um aspecto importante é verificar o salto acontecido no período entre 1990 e 1991, justamente à época do governo Collor e seus dois planos econômicos (Planos Collor I e II). Mesmo com o confisco de parte da renda nacional (Collor I), houve avanços na política industrial do país já no ano seguinte, culminando com o anúncio dos ajustes econômicos que ficaram conhecidos com o Plano Collor II.

A seguir, após o impeachment de Collor em 1992, assume seu vice Itamar Franco, no Governo do qual, após sucessivas tentativas de minimizar a herança inflacionária, é lançado o Plano Real, através de seu Ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso. O plano, no longo prazo, acabou por eliminar a espiral inflacionária e garantir a estabilidade econômica, com reflexos no curto prazo no PIB que cresce em 1993, o percentual de 4,67% e, em 1994, já embalado pelo início da recuperação econômica advindo da estabilização da espiral inflacionária, apresentou um crescimento de 5,33%. Ao longo dos oito anos de governo FHC o PIB não voltaria a ter crescimento negativo embora, em 4 anos, seu crescimento fosse inferior a 2% (de 1997 a 1999 e em 2001).

As variações dos valores do PIB per capita constantes no Quadro 5 e Figura 2 não acompanham, inteiramente, as variações decorrentes do PIB nacional. A grosso modo, seguem as variações macroeconômicas decorrentes dos planos econômicos das décadas de 1980 e 1990. Entre eles, destacamos os realizados durante o governo Sarney (Plano Cruzado I - fevereiro de 1986 e, em novembro do mesmo ano, o Plano Cruzado II). O acréscimo verificado na renda entre os anos de 1993 e 1994 (6,5%) deve-se, sobretudo, ao êxito dos

fatores acima apontados, somados ao início efetivo da renegociação da dívida externa e dos resultados expressivos da balança comercial.

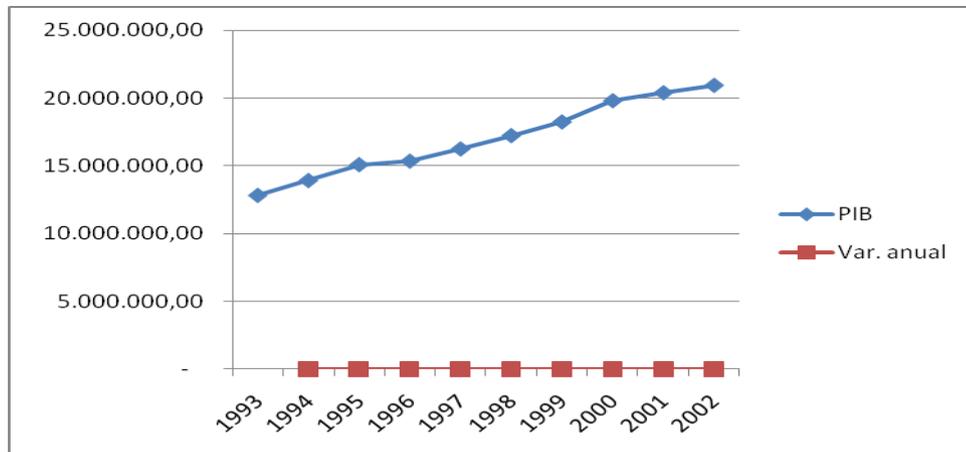
A partir de 1993 e até 1997, o PIB per capita apresenta sempre variações positivas, embora diminutas. Entre 1998 e a totalidade do segundo Governo FHC, o PIB per capita apresenta variações negativas em 3 anos e positivas em apenas 2 anos.

Tomando-se o conjunto do período analisado (1985 a 2002), verifica-se que a variação média do PIB foi de, apenas, 2,59%, apresentando desempenho negativo em apenas dois anos.

No mesmo período, o PIB per capita real acusou desempenho negativo em oito anos e o seu aumento maior foi em 1986, com índice próximo a 5%. No conjunto dos 18 anos, teve uma variação média de 0,52%. Consta-se, assim, que se o crescimento do PIB foi pequeno, o do PIB per capita foi de um quinto do PIB.

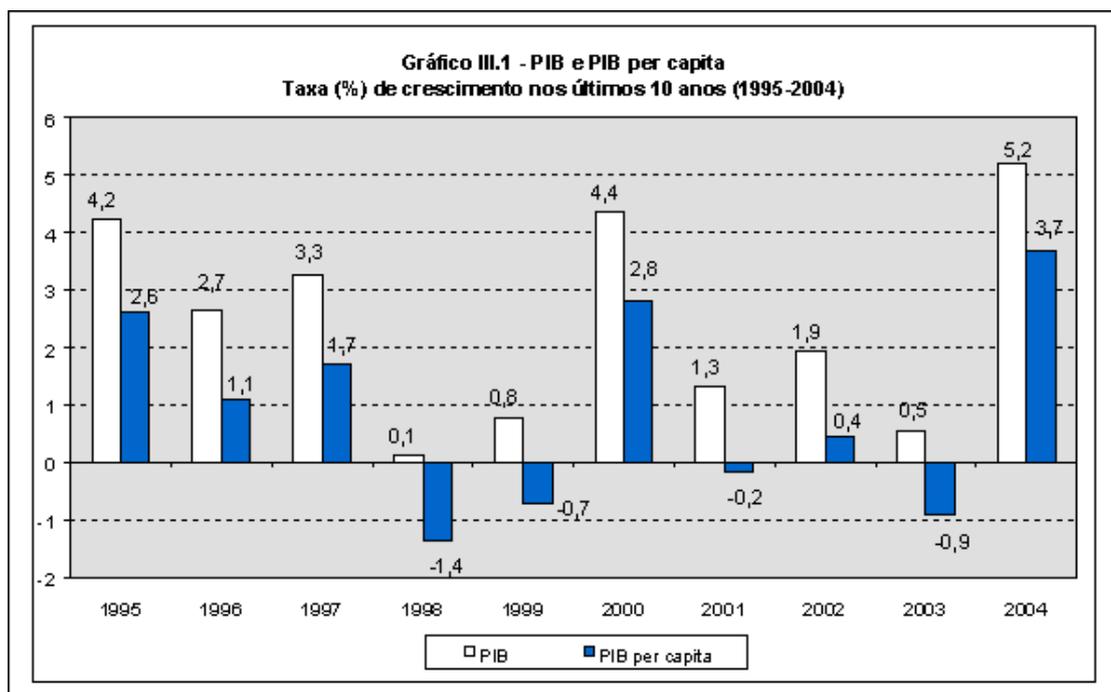
Esta análise permite revelar que, desde o início dos anos 1990, a economia brasileira vem alternando fases curtas de crescimento e períodos, cada vez mais longos, de estagnação e recessão. Após a recessão de 1990/1992, foram três anos de crescimento mais intenso, do final de 1992 até o início de 1995, quando a crise mexicana interrompeu a trajetória de expansão. Como resultado da política de abertura dos anos 1990, acelerada no primeiro mandato do Governo Fernando Henrique, a economia brasileira ficou vulnerável e exposta aos seguidos choques externos que ocorreram a partir de 1997. Com margem de manobra reduzida, a reação da política econômica aos choques foi sempre a mesma: aperto das políticas fiscal e monetária (MENDONÇA, 2003). Nesse ambiente macroeconômico adverso, o mercado de trabalho não poderia mesmo ter apresentado indicadores positivos, seja na sua capacidade de inclusão, seja na sua potencialidade distributiva.

Gráfico 8 - PIB e sua variação anual - 1995 a 2002



Valores em milhares de Reais (R\$) - Fonte: IBGE, 2007

Gráfico 9 - PIB e PIB per capita - 1995 a 2004



Fonte: IBGE, 2007

3.2.5 Salário mínimo ⁹

O Quadro 5 apresenta os números referentes ao salário mínimo (SM) no Brasil. Destacamos que no caso do salário mínimo, optamos por trabalhar com os valores em moeda corrente nacional da época, seu equivalente em dólares americanos e as variações percentuais correspondentes. Optamos por este artifício para demonstrarmos o valor real do salário-mínimo. Para exemplificar, somente no governo Sarney (1985 a 1989) o valor do SM variou de CR\$ 333.120,00 até NCz\$ 81,40. Se observássemos apenas o valor monetário, teríamos uma variação do SM de mais de 4.000 vezes menos (precisamente 4.092,38 vezes).

Primeiramente, chama a atenção a discrepância dos valores do SM durante o período em análise, vez que as trocas de moeda foram relativamente frequentes: nada menos do que 5 trocas de padrão monetário nos últimos 18 anos. Em 1993, por exemplo, véspera do anúncio do Plano Real, o valor do SM era de mais de três milhões de cruzeiros.

No governo Sarney, entre 1985 e 1986, o SM decaiu de US\$ 64 para US\$ 44; uma variação superior a 41%. A partir de 1987, passadas as desastrosas tentativas de controle

⁹Vide Glossário.

inflacionário, inicia-se uma lenta recuperação dos valores do SM em dólares, variando de US\$ 58,70 para US\$ 74.

As diversas políticas salariais associadas aos planos econômicos de estabilização, e principalmente o crescimento da inflação, conduziram a significativas perdas no poder de compra da população. Mesmo assim, em todo o governo Sarney (em parte ajudado pelas modificações financeiras introduzidas pelos Planos Cruzado I e II), constatamos que o SM obteve um ganho real, em dólares, de 3,8%, embora nunca representasse mais do que US\$ 74.

Em 1990, ao assumir Fernando Collor, tínhamos o cruzado novo (NCz\$) como padrão monetário e o SM valia NCz\$ 3.674,06, equivalendo a pouco mais de setenta dólares americanos. O abreviado governo Collor (1990 a 1992), continuando com a tendência de alta da curva inflacionária, concedeu um aumento real do SM (em dólares) na casa dos 11%, superando o índice do governo anterior em quase quatro vezes.

Após o *impeachment*, em dezembro de 1992, assume Itamar Franco. Foram dois anos atípicos em relação a valores e comportamento do salário mínimo. Paradoxalmente, o ano de 1993 apresentou o maior valor nominal do SM em toda a história brasileira: Cr\$ 3.303.300,00. Estes mais de três milhões de cruzeiros importavam, apenas, em um salário mínimo equivalente a US\$ 90,63. Outro número impressionante foi a inflação acumulada do ano: 2.489,11%. Estas enormes distorções acabaram por provocar as medidas econômicas que levaram ao Plano Real de agosto de 1993.

Um pouco antes, em maio de 1993, Itamar Franco nomeou o ministro das Relações Exteriores Fernando Henrique Cardoso, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), para assumir o Ministério da Fazenda. De acordo com o novo ministro, o combate à inflação só poderia ser alcançado com a reforma do Estado, que incluiria a redução de gastos públicos e a intensificação do processo de privatizações. Em fins de julho, foi decretado o corte de três zeros na moeda, que passou a se chamar Cruzeiro Real. Em dezembro do mesmo ano foi lançado o Plano de Estabilização Econômica que visava, entre outras medidas, preparar a economia para a entrada em circulação de uma nova moeda, o Real, antecedida pela adoção da Unidade Real de Valor (URV) que passou a vigorar, a partir de 1º de março de 1994, como um indexador único da economia. Em 1994, com os ajustes econômicos e a troca da moeda efetuadas, o valor do SM foi de CR\$ 64,79, com uma equivalência de US\$ 70,04. Como verifica-se nos valores em dólares, uma queda substancial de 29%. Passado o período de ajustes, o governo Itamar implantou uma política de taxa de câmbio fixa, perdurando até 1999.

A partir de 1995 e até 2002, com a estabilização econômica após o Plano Real, o salário mínimo iniciou uma curva pequena, mas constantemente ascendente, totalizando um aumento de 95,19%, ao passo que a inflação acumulada chegou a 75,81%. Em todo o período analisado, este foi o que apresentou um poder aquisitivo real maior, alcançando 19,38%. Durante todo o primeiro Governo FHC, o salário mínimo sempre esteve acima de US\$ 100. No segundo mandato de FHC, de 1999 a 2002, quando houve a mudança da política cambial (câmbio fixo para flutuante em relação ao dólar), observamos uma variação negativa de 35,83% dos valores do SM em dólares. Em 2002, em contrapartida, o valor do SM em reais apresentou reajuste real de 68% em relação ao valor do salário mínimo em 1999.

Há duas conclusões importantes a destacar a partir dos dados que mostram a evolução histórica do salário mínimo desde 1985. Primeiramente, ao contrário de manifestações muito corriqueiras de que o poder de compra do salário mínimo seria hoje muito menor que na sua origem, os dados mostram que não houve perda significativa. Em segundo, foi com a estabilização dos preços a partir de 1994 que se consolidou a mais significativa recuperação do poder de compra do salário mínimo desde a década de 1950, mostrando as repercussões sociais positivas da política de controle inflacionário.

3.2.6 Desigualdade de renda - Coeficiente de Gini¹⁰

Apesar da evidente recuperação do poder aquisitivo do salário mínimo no período 1993-2002, a desigualdade de renda manteve-se praticamente estável no país, como atesta o Coeficiente de Gini do período.

No período em análise (Quadro 5), percebemos que, em nenhum momento, o país conseguiu alcançar, sequer, um índice igual ou inferior a 0,5. O menor índice registrado no período é de 0,58% em 1992, praticamente igual à variação média do período analisado, que apresentou 0,59%.

Para se ter uma noção comparativa, a Suécia no ano de 2000, obteve um coeficiente de Gini de 0,25, terceiro melhor índice do mundo, atrás de Dinamarca e Japão. Tal índice reforça a base igualitária de sua sociedade, em contraste com a desigualdade brasileira.

¹⁰Vide Glossário.

3.2.7 Taxa de desemprego aberta¹¹

A seguir, analisamos os dados relativos à taxa de desemprego aberta (Quadro 5), colhido nas regiões metropolitanas (RM) e, originariamente, com periodicidade mensal. Apuramos a média anual para melhor compreensão do período analisado. Percebe-se que o intervalo de variação oscila de 5,81% em 1996 a 9,20% em 1992. Se apurarmos uma média, ela se situará em 7,53% nestes 18 anos de análise.

A necessidade de gerar anualmente 1,5 milhão de novos postos de trabalho só poderia ser atendida com maiores taxas de crescimento econômico. Com crescimento insuficiente e em setores com baixa utilização de mão-de-obra, fruto dos altos padrões tecnológicos e da crescente super-utilização do trabalhador polivalente durante as jornadas cada vez mais longas sem pagamentos de horas-extras, foi inevitável a elevação do desemprego.

O contexto mundial no mesmo período analisado apresentava, primeiramente para a década de 1980, índices variando entre 2,1 a 3,8%. Já na década de 1990, subiram para índices que variaram 4,1 a 6%. O Brasil, conforme se depreende do Quadro 5, apresentou durante todo o período (1985 a 2002), uma média de 7,53%.

Paradoxalmente, considerando o estágio de desenvolvimento do Brasil, o país apresentou índices de desemprego um pouco acima aos ocorridos no Primeiro Mundo. As diferenças estão situadas no crescimento da economia informal, pois o índice de desemprego aberto deixa de considerar aspectos importantes das condições de trabalho da população economicamente ativa. Diferentemente da estatística oficial dada pelo IBGE, as instituições de pesquisa social e econômica aplicada, tais como o DIEESE e o IPEA, costumam levar em consideração mais dois aspectos dos níveis de desemprego: os conceitos de desemprego oculto pelo trabalho precário e o de desalento. Os conceitos estão descritos no Glossário.

Assim, pode-se afirmar que, apesar das taxas de desemprego aberta, no período em análise, revelaram índices médios de 7,53%, o desemprego oculto foi inferior ao aberto, como demonstra o Quadro 4, com dados extraídos do DIEESE, onde cotejamos as taxas de desemprego aberta, oculta e total. Mesmo inferior, ele representa cerca de 40% do total do desemprego médio anual.

¹¹Vide Glossário.

É notório que a parcela da população ocupada na economia informal tem crescido nas últimas duas décadas. Mesmo assim, pode não estar inteiramente refletida nos índices de desemprego oculto, misturando-se aos índices do desemprego aberto em função da metodologia utilizada e de difícil mensuração do desemprego oculto.

Para efeito comparativo, as médias das taxas de desemprego aberta, oculta e total em todo o período analisado podem ser mensuradas através do próximo quadro.

Quadro 6 - Taxas de desemprego

Ano	Aberto	Oculto	Total
1985	7,6	4,6	12,2
1986	6,0	3,6	9,6
1987	6,3	2,9	9,2
1988	7,0	2,7	9,7
1989	6,5	2,2	8,7
1990	7,4	2,9	10,3
1991	7,9	3,8	11,7
1992	9,2	6,0	15,2
1993	8,6	6,0	14,6
1994	8,9	5,3	14,2
1995	9,0	4,2	13,2
1996	5,8	5,1	10,9
1997	6,1	5,6	11,7
1998	8,3	6,5	14,9
1999	8,3	7,2	15,5
2000	7,8	6,7	14,5
2001	6,8	6,3	13,2
2002	7,9	6,9	14,7
Media	7,53	4,91	12,44

Fonte: Quadro construído pelo autor com base em dados do DIEESE, 2007.

3.2.8 A inflação e os planos econômicos

O Quadro 5, em sua última coluna, evidencia o espetacular descontrole inflacionário vivenciado pela sociedade brasileira de 1985 a 1994 (com seus maiores picos em 1993, 1989 e 1990 respectivamente).

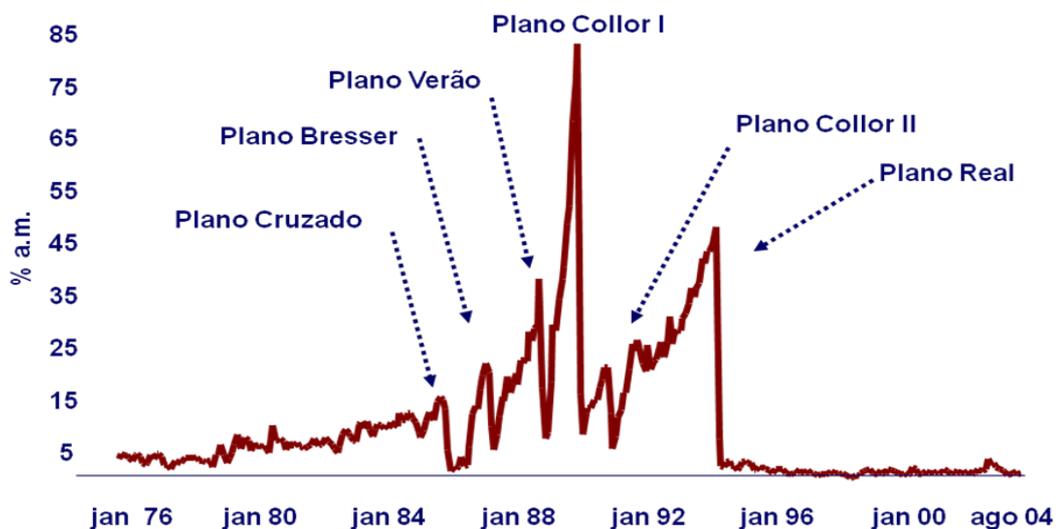
Por outro lado, demonstra a íntima relação entre controle inflacionário, ocorrido a partir de 1995, e o valor real do salário mínimo (em US\$) neste mesmo período.

A seguir, apresentamos um gráfico (Gráfico 10) que, auxiliada pelos valores da inflação indicados no Quadro 5, demonstra os índices inflacionários do período analisado,

onde vários dos picos correspondem, perfeitamente, aos planos econômicos implantados, em sua maioria de fundamento econômico heterodoxo. O período analisado no gráfico vai de janeiro de 1976 a agosto de 2004. O maior pico corresponde ao Plano Collor I, quando a inflação atingiu a marca de quase 85% ao mês.

Importante ressaltar as quedas abruptas nos índices inflacionários, logo após as implantações dos planos econômicos, significando que, num curto período, os choques conseguiam debelar a inflação. Passados alguns poucos meses, as medidas econômicas adotadas mostravam-se insuficientes para debelar a real causa inflacionária, somente corrigida a partir de 1994 com a estabilidade econômica provocada pelo Plano Real em 1994. Desde lá, permanece determinando quedas significativas dos índices inflacionários.

Gráfico 10 - Planos econômicos e a variação da inflação ocorridos em um período ampliado em relação ao analisado (1984 a 2004)



Fonte: Banco Central do Brasil, 2004

3.3 A POLÍTICA PÚBLICA DE PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

3.3.1 O surgimento da previdência no cenário internacional

O primeiro sistema de seguro social foi criado por Otto von Bismarck na Alemanha, compondo-se de três seguros compulsórios: o seguro saúde (1883), o seguro de acidentes (1884) e o seguro de velhice e invalidez (1889).

Os estudos sobre um sistema de proteção social têm convergido para encontrar no próprio atraso da Alemanha o fundamento de sua iniciativa pioneira, e mesmo as

características centrais do seguro social ali implantado. Isto porque a transição retardatária realizada pela Alemanha não se fez sob a hegemonia de uma burguesia liberal revolucionária, mas sim através de uma coalizão entre as classes dominantes do velho e do novo modo de produção, construída a partir de uma decisiva intervenção do Estado na sociedade.

As reservas deste sistema de seguridade social são manipuladas pelo regime de repartição, mais adequado às seguridades sociais avançadas e com ampla cobertura, onde o Estado assume compromissos para o futuro em relação aos direitos dos beneficiários. A avaliação do sistema, neste caso, é feita em termos de projeções demográficas e econômicas de longo prazo, além dos compromissos políticos assumidos pelo Estado e que devem corresponder à sua participação decisiva no financiamento da seguridade.

Este modelo 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 de 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 emprego. Além da pressuposição do pleno emprego, a adoção deste modelo implicava que o Estado assumisse em grande parte os custos do sistema, já que as contribuições individuais mínimas seriam insuficientes para cobrir encargos tais como saúde e o cuidado infantil.

O Welfare State é, até hoje, o modelo mais avançado de Previdência Social nos países capitalistas ocidentais - como é o caso anteriormente exposto da Suécia - e sua origem encontra explicações no fato de ser, ao contrário do caso alemão, uma conquista de uma classe operária reformista, em dois séculos de luta contra o pensamento hegemônico da burguesia liberal.

3.3.2 A previdência social na América Latina

Entre os técnicos da área da seguridade social, há muito estabeleceu-se um consenso, em grande parte decorrente da influência exercida no meio pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), em torno da melhor forma de organização do sistema previdenciário que estaria regido pela adoção de três conceitos centrais: universalidade, unificação e uniformidade. (TEIXEIRA, 1985, p. 56)

A universalidade diz respeito ao objetivo de extensão da cobertura previdenciária a toda a população, sem distinções entre trabalhadores rurais e urbanos, inseridos no mercado formal ou informal, ou até mesmo entre alguns poucos grupos de trabalhadores urbanos

considerados estratégicos, econômica e politicamente, para o desenvolvimento do país. O princípio da universalidade orientaria a extensão da cobertura em um sentido horizontal, com absorção cada vez maior de novos grupos ao sistema, e não em um sentido vertical, com mais e melhores benefícios para os grupos já cobertos pelo mesmo.

O conceito de unificação ou centralização pressupõe tanto uma administração mais eficiente e de menor custo, quanto visa a aumentar a equidade interna ao sistema, já que se supõe que a unificação precede a uniformização. Neste sentido, a unificação deveria acabar com a existência de sistemas de seguros distintos por categoria ocupacional de operários ou de seguros específicos para militares, funcionários públicos etc.

Finalmente, o princípio da uniformidade reforça a noção de equidade, ao pressupor uma única regra a respeito das contribuições e benefícios. A operacionalização deste princípio pode ser feita de várias formas distintas, seja pelo estabelecimento de uma contribuição mínima e de um ingresso mínimo por beneficiário (caso inglês), seja pelo cálculo do benefício como uma porcentagem da contribuição pretérita de cada beneficiário (caso alemão), seja por um sistema misto, com a definição de um mínimo geral ao qual se sobreponha um adicional, calculado em proporções decrescentes, quanto maior for o correspondente ingresso ativo (método adotado na Costa Rica).

Na maioria dos países do continente, as pessoas mais necessitadas, que se encontram abaixo da linha de pobreza crítica, não estão cobertas pela seguridade social, seja por que se encontrem desempregadas, subempregadas, seja por serem trabalhadores eventuais, ou que desempenhem ocupações não abrangidas pelo sistema. Segundo cálculos da CEPAL, em 1976, cerca de 35% da população da América Latina situavam-se abaixo da linha de pobreza crítica, e estima-se que, neste mesmo ano, mais de 64% da PEA não estavam cobertos pelos sistemas previdenciários.

A maioria dos países da América latina optou, em diferentes graus, pela privatização de seus sistemas e contou com o apoio técnico e financeiro do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional. Exemplificando, temos o caso da Argentina que optou pela privatização parcial e os do México e Chile que optaram pela privatização total do sistema. Ao final desta parte, apresentamos o Quadro 5 que, com a inclusão do Brasil para efeito situacional, apresenta a comparação entre os custos de transição e as reformas do sistema previdenciário nos quatro países citados.

3.3.3 A previdência social no Brasil

A previdência social, desde a década de 1930, foi o principal alvo de manipulação política no cenário brasileiro, ainda mais no que se refere à utilização dos institutos como instrumentos de captação de poupança forçada para a realização de investimentos em setores da economia considerados estratégicos pelo governo. Tais investimentos visavam promover o processo de industrialização do país e alavancar apoio político. Exemplos históricos importantes são a construção de Brasília, o financiamento da Companhia Vale do Rio Doce, e da Companhia Siderúrgica Nacional.

A previdência social brasileira tem um histórico de uma trajetória progressiva de aumento no leque de benefícios sem, contudo, haver uma contrapartida pelo lado das receitas, o que inviabiliza qualquer projeção relativa às finanças públicas. Outros aspectos tão importantes como o leque de benefícios são a evolução demográfica e do mercado de trabalho no país, sem a contrapartida, até um passado recente, de medidas compensatórias para manter o sistema em equilíbrio.

São dois os regimes básicos que os sistemas de aposentadoria costumam adotar, sejam eles de natureza pública ou privada. Primeiramente, existe o regime de capitalização onde as contribuições são capitalizadas em contas individualizadas ou coletivas para a formação de uma reserva que na ocasião da aposentadoria será transformada em benefício. A outra, o regime de repartição simples que trabalha em regime de caixa, fazendo com que as contribuições sejam utilizadas para o pagamento de benefícios dos já aposentados.

O primeiro marco institucional da previdência social foi a Lei Eloy Chaves de 1923, que criou as Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs), geralmente organizadas por empresas e sob a regulação do Estado. As CAPs funcionavam em regime de capitalização, mas ainda assim eram estruturalmente frágeis pois tinham um número reduzido de contribuintes e seguiam hipóteses demográficas de parâmetros não confiáveis. Nesta época já era comum o sistema permitir várias fraudes na concessão de benefícios. Em razão disto, em 1930, Getúlio Vargas suspendeu as aposentadorias das CAPs durante seis meses e promoveu uma reestruturação que acabou por substituí-las por seis Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs). Estes institutos eram autarquias federais nas quais a filiação se dava por categorias profissionais, diferentemente das CAPs que eram promovidas por empresas. Já sob o regime de repartição, os IAPs ofereciam um maior nível de proteção, como por exemplo, assistência médica para filiados e dependentes. Resultante do sistema recém criado, estas

autarquias apresentavam saldos superavitários e foram expandidos benefícios para outros fins, além da concessão de aposentadorias e pensões (NAKAODO e SAVOIA, 2008, p.37).

Em 1960, com a Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS) buscou-se solucionar estes problemas uniformizando os planos de benefício e seu financiamento. Com isto, além de garantir a equidade na concessão de benefícios e nas contribuições, esta foi considerada a primeira iniciativa para a unificação do sistema.

Em 1964 foi criada uma comissão para a reformulação do sistema, culminando com a fusão de todos os IAPs existentes pelo INPS (Instituto Nacional da Previdência Social) em 1966. Ainda naquele ano, com a alteração de dispositivos da Lei Orgânica da Previdência Social, foram instituídos o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), uma indenização para o trabalhador demitido que também pode ser usada para quem quiser comprar sua casa própria. Importante frisar que o incremento no número de categorias cobertas (trabalhadores rurais, por exemplo) foi enorme, assim como o elenco de benefícios. Um exemplo foi o do seguro de acidentes pessoais (NAKAODO e SAVOIA, 2008, p.41).

Em 1974, foi criado o Ministério da Previdência e Assistência Social. Até então, o tema ficava sob o comando do Ministério do Trabalho e Emprego (na época, o Ministério do Trabalho e Previdência Social).

Na Constituição de 1988 esta tendência de maior generosidade atingiu seu ponto máximo com a incorporação do seguro-desemprego, o aumento do piso dos benefícios, o direito de ingresso ao sistema concedido a qualquer cidadão e a eliminação definitiva das diferenças entre trabalhadores rurais e urbanos. Mais uma vez, não houve a contrapartida pelo lado das contribuições. Em função da mudança constitucional, o governo ainda alterou as regras de idade mínima para a aposentadoria: no caso das mulheres passou para 55 anos e do homem para 60 anos. Anteriormente, a aposentadoria valia para quem contribísse por 25 a 30 anos no caso das mulheres, e de 30 a 35 anos no caso dos homens, sem limite mínimo de idade.

Fica evidenciado nas transformações porque passou o sistema que, desde o início da década de 1960 com a unificação da legislação que perdurou até 1994 com a criação do Instituto Nacional do Seguro Social e a primeira reforma previdenciária, o Estado não havia efetivamente se preocupado com o equilíbrio das contas do INSS. Conforme os especialistas previdenciários, existe um fator estrutural que determina a fragilidade do sistema: a previdência continua a funcionar sob o regime de repartição que contrasta fortemente com as atuais circunstâncias demográficas e de mercado de trabalho (idem, p. 43).

Voltemos, brevemente, ao relato histórico realizado a respeito da previdência na América Latina. Diferentemente da Argentina (privatização parcial) e do México e Chile (privatização

total) – ver quadro 5 - o Brasil optou por fortalecer o sistema conhecido como pay-as-you-go (PAYGO) e, ao mesmo tempo, desenvolver um esquema de pensões complementares. Este sistema é uma forma de financiamento conhecida como repartição simples nos quais os recursos advindos das contribuições dos ativos de hoje são utilizados para o pagamento dos atuais aposentados, sem qualquer tipo de capitalização ou acúmulo. Dessa forma, parte do equilíbrio de um sistema PAYGO baseia-se na chamada razão de dependência, que consiste da proporção da população inativa relativamente à população ativa ou apta ao trabalho.

O sistema previdenciário brasileiro, hoje, tem três tipos de esquemas de pensões. Dois deles são financiados por recursos públicos, a saber o Regime Geral da Previdência Social (RGPS) para os trabalhadores do setor privado e o Regime Especial para Servidores Públicos. Os dois operam sob a mesma base: o pay-as-you-go, onde aposentados, pensionistas e dependentes “recebem benefícios independentemente da contabilidade do orçamento do sistema previdenciário” (NAKAODO e SAVOIA, 2008, p.47). O terceiro é o Regime de Pensões Complementares, de caráter facultativo e composto por pensões voluntárias e por fundos de pensão.

Quadro 7 - Custos de Transição e Reforma da Previdência na América Latina

	ARGENTINA	BRASIL	CHILE	MÉXICO
Dívida implícita entre 1990 e 2030, em percentagem do PIB	305,4%	202,6%	131,0%	37,0%
Custos de transição entre 1990 e 2030, como percentagem do PIB	2 - 4%	6%	2 - 5%	0,5 - 1,1%
Tipos de reforma	Privatização parcial	Paramétrica	Privatização total	Privatização total
Ano(s) da reforma	1994	1998/2003	1981	1992/1997
Cobertura (ano)	66,2% (2002)	55,0% (2001)	41,4% (2001)	20,0% (2001)

Fonte: Reprodução da Tabela 1 *in* Nakaodo e Savoia (2008, p.46).

3.3.4 A conjuntura nacional e o sistema previdenciário no período de 1982 a 1994

Este período apresenta uma peculiaridade continental. As décadas de 1980 e 1990 foram marcadas, na América Latina, pelo enfrentamento do problema previdenciário e a necessidade premente de reformas no sistema.

A década de 1980 no Brasil foi marcada pelo descontrole da inflação, queda dos índices de arrecadação da receita fiscal e maior concentração de riquezas numa parcela menor da população, agravando o quadro social. Além do crescente déficit fiscal, a diminuição na taxa de crescimento populacional e o aumento da expectativa de vida contribuíram para que uma reforma previdenciária ocupasse o centro das atenções da agenda política nacional. Com

a estabilização econômica em alguns países latino-americanos, houve um significativo aumento dos gastos previdenciários o que, no Brasil, viriam a aparecer a partir de meados da década de 1990.

O custo de gestão da previdência social determinava, à época, que para cada 100 unidades monetárias de benefícios pagos durante 1992, a previdência gastava 10,75 de custo administrativo. Desse montante, 6,95 cobriam as despesas com pessoal, 1,05 o processamento de dados, 0,75 remunerava a rede bancária e 2,00 destinavam-se a despesas diversas. Uma vez que a autora não dispunha de mais informações sobre o custo de sistemas previdenciários do mesmo porte que o brasileiro, valeu-se de dados de grandes seguradoras privadas para estabelecer o grau de eficiência da previdência. Segundo ela, para cada 100 unidades monetárias de benefício pago, essas seguradoras gastavam o equivalente a 5,00 em administração (MARQUES, 1995, p.76).

Este período, afinal, é marcado mais pelas tentativas de controle inflacionário do que por modificações profundas na política pública de seguridade social. O próximo período é fundamental para as mudanças e o enfrentamento dos sérios problemas previdenciários brasileiros.

3.3.5 As reformas previdenciárias estabelecidas no governo FHC

O governo federal, sem sombra de dúvidas, foi o protagonista responsável pelo início das reformas previdenciárias. A prioridade na agenda política é fator fundamental, tanto na observância legal das emendas constitucionais, quanto na necessidade de implementação de legislação complementar (leis ordinárias e demais instruções) para a operacionalização do sistema.

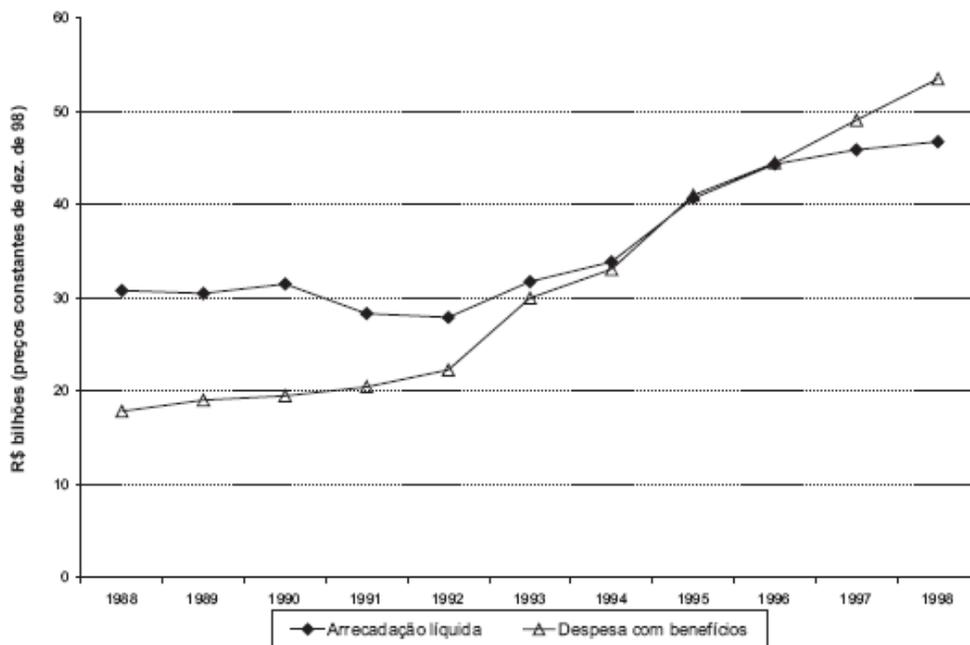
No Brasil, a regulação e a supervisão das estruturas estão divididas e dispersas entre os ministérios da Previdência Social (Regime Geral, Regime Especial e Fundos de Pensões) e o da Fazenda (Regime Complementar). Tal separação dificulta a implementação de uma política previdenciária positiva onde, por diversas ocasiões, outros ministérios e o próprio Presidente tiveram de intervir na resolução de controvérsias.

Sob a condução do governo Fernando Henrique, o Ministério da Previdência Social defendeu um sistema de cobertura básica universal e buscou alcançar o equilíbrio entre os benefícios de todas as partes envolvidas (NAKAODO e SAVOIA, 2008, p.49). O Ministério da Fazenda, diretamente determinado na busca dos objetivos de equilíbrio fiscal e crescimento

econômico (uma das diretrizes fundamentais do governo FHC), apoiou o desenvolvimento da previdência complementar com o objetivo de elevar a poupança interna e reduzir a presença do Estado na provisão das pensões.

O governo já dispunha de dados suficientes para entender que o sistema previdenciário iniciaria o ciclo de maior despesa com benefícios do que com a arrecadação líquida, invertendo a tendência de série histórica. Apresentamos a evolução do gráfico da figura 4, para melhor exemplificar o ocorrido naquele período.

Gráfico 11 - Arrecadação e Despesa com Benefícios – RGPS



Fonte: Gráfico construído pelo autor com base em dados do IPEA, 2007 e MPAS, 2007.

O Quadro 8 a seguir ilustra a tendência histórica de receitas e despesas no sistema previdenciário brasileiro durante os dois mandatos de FHC. Nota-se a significativa tendência de alta das despesas e a quase estabilidade das receitas. O comprometimento do PIB, por consequência, aumentou 82,14% em um período de oito anos.

Quadro 8 - Déficit Previdenciário – em % do PIB

Ano	Receita	Despesa	Total
1995	6,0	8,8	2,8
1996	5,9	9,7	3,8
1997	5,8	9,5	3,7
1998	5,8	10,2	4,4
1999	5,7	10,3	4,6
2000	5,7	10,4	4,7
2001	5,8	11,0	5,2
2002	5,9	11,0	5,1

Fonte: Quadro construído pelo autor - base de dados do MPAS, 2007.

Desde o início do governo Fernando Henrique Cardoso, em 1995, as emendas constitucionais destinadas a reformar o Estado assumiram uma importância fundamental na agenda do país. Além de uma primeira emenda eliminando os monopólios estatais nos setores energético e de comunicações, facilmente aprovada nos primeiros meses do novo governo, três grandes emendas constitucionais foram enviadas ao Congresso: reforma tributária, reforma da previdência social e reforma administrativa.

No início de 1998, FHC encaminhou proposta de emenda ao Senado Federal, após derrota na Câmara. Como a maioria dos senadores apoiava a reforma e contando ainda com uma boa receptividade no Judiciário, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 20, de dezembro daquele ano.

Em 2000, em meio ao segundo mandato do governo FHC, um importante marco legal é adicionado ao quadro nacional, acabando por afetar os três níveis de poder (federal, estadual e municipal). A chamada Lei de Responsabilidade Fiscal¹² fez com que estados e municípios passassem a ter limites legais para gastos públicos.

Até então, os sistemas previdenciários estaduais e municipais encontravam-se em diferentes estágios e sofriam de formas variadas de pressão fiscal em razão da massa de servidores públicos de seus sistemas, fundamentalmente se comparados à massa crescente de servidores federais.

¹²A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, intitulada Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, mediante ações em que se previnam riscos e corrijam desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, destacando-se o planejamento, o controle, a transparência e a responsabilização como premissas básicas.

Neste contexto, a maior parte dos servidores de estados e municípios já integrava o Regime Geral. Desta forma, o novo marco legal fez com que governadores e prefeitos passassem a defender a reforma previdenciária.

Para se ter uma visão mais apropriada do quadro de servidores públicos e os reflexos previdenciários sobre seu quantitativo, o Quadro 9 apresenta as taxas de dependência que afetam o sistema previdenciário nos três níveis, a partir de dados do Ministério da Previdência Social de 2003. Note-se que as taxas sobem praticamente no dobro à medida que decresce o nível de poder.

Quadro 9 - Pensão dos Servidores Públicos

NÍVEL DE GOVERNO	SERVIDORES PÚBLICOS NA ATIVA(1)	APOSENTADOS (2)	PENSIONISTAS (3)	TAXA DE DEPENDÊNCIA (1)/(2)+(3)
Federal	883.192	538.537	405.237	0,94
Estadual	2.904.566	991.013	542.895	1,89
Capitais Estaduais	1.361.114	255.160	93.345	3,91
Total	5.148.872	1.784.710	1.041.477	1,82

Fonte: Reprodução da Tabela 2 *in* Nakaodo e Savoia (2008, p.49).

Mesmo assim, Fernando Henrique precisou de mais três anos para conseguir a sustentação política necessária à aprovação das reformas no Congresso Nacional. Os partidos de oposição, sistematicamente, tentaram obstruir as reformas a partir de alterações seguidas na proposta original. Estas alterações - os chamados “destaques” no jargão parlamentar – notabilizaram o Partido dos Trabalhadores que, somados à insurgência da base aliada ao Governo, conseguiu bloquear a agenda do Congresso.

O novo sistema previdenciário nos dois mandatos de Fernando Henrique atingiu principalmente os trabalhadores do regime geral. Neste contexto político, devemos lembrar que o governo trabalhava com dois objetivos principais: a manutenção da estabilidade macroeconômica e a reforma do Estado. O objetivo da reforma previdenciária, conseqüentemente, era o de cortar despesas e não o de expandir a rede de proteção social.

As principais mudanças realizadas no RGPS, em 1998, foram a “desconstitucionalização” da fórmula de reajuste das aposentadorias, um maior rigor na obtenção de aposentadorias, a determinação de um período mínimo de contribuição e, a que mais modificou o sistema, a introdução do fator previdenciário. Mesmo assim, a reforma não proporcionou mudanças profundas no sistema, e praticamente não modificando ou corrigindo os fatores de desequilíbrio.

Em relação ao funcionalismo público, a Emenda Constitucional n° 20 de 1998 estabeleceu a introdução de uma idade mínima para aposentadoria tanto para os funcionários ativos (53 anos para homens e 48 para mulheres) quanto para os novos entrantes no sistema (60 para homens e 55 para mulheres), mantendo a redução de 5 anos no caso dos professores de primeiro e segundo grau, prevista na Constituição de 1998.

Essa reforma constitucional, por si só, não obteve efeitos relevantes, uma vez que no caso do RGPS, ela não teria efeitos antes da aprovação da Lei posterior e, no caso dos servidores, continha uma regra mais dura apenas para os novos entrantes – ou seja, sem efeitos imediatos. Em contrapartida, ela teve o mérito de abrir caminho para a segunda etapa que foi a aprovação do chamado “fator previdenciário” através da Lei 9.876 de 26 de novembro de 1999.

3.3.6 Uma análise sobre as políticas públicas brasileiras

O período que sucedeu ao ajuste econômico do Plano Real, conhecido como pós-ajuste (FRANCO, 1998, p.10) determinaram uma série de medidas objetivando o equilíbrio fiscal e econômico, a redução da inflação, desestatização, orientação aos mercados externos, redução das barreiras comerciais e modernização do aparelho do Estado, trazendo uma nova orientação às políticas públicas.

Em razão dos desdobramentos políticos, causados pelos ajustes fiscais e econômicos, ainda se discute o volume da carga fiscal brasileira. Sobre isso, Coelho lembra o exemplo da unificação alemã, após a queda do Muro de Berlim, onde foi decidido um aumento da carga tributária em 5% do PIB alemão para poder dar suporte à integração da ex-Alemanha Oriental, as transferências dos recursos foram ágeis na sua aplicabilidade e foram (2007):

... muito mais diretas, mais objetivas, mais claras do que nós conseguimos fazer no Brasil. Mas que há isso, há. E está se repetindo no Brasil um velho modelo da social democracia dentro de um cenário universal muito diferente e dentro de conjunturas internas nossas que são também mais difíceis, mais complexas e se está fazendo isso, que é o modelo de transferência de renda. É indiscutível isto, me parece.

Em boa medida, as mudanças organizacionais acontecidas no *welfare state* brasileiro são compatíveis à descrição da nova fase de desenvolvimento descrita por Franco (MEDEIROS, 2001). As mudanças institucionais acabaram por implicar custos e um preço significativo para o ajuste da máquina do Estado, traduzindo-se em impactos negativos na

provisão de benefícios sociais às populações mais vulneráveis. Segundo Medeiros, não há uma indicação clara de que as mudanças na estrutura institucional das políticas públicas brasileiras estejam representando uma “ruptura de tendência na trajetória do Welfare State brasileiro na direção de um modelo mais distributivo” (2001, p.20).

A política pública de previdência, também foi afetada diretamente pelas transformações ocorridas na democracia e na estabilidade macroeconômica. A reforma do sistema previdenciário é meta prioritária do governo na busca do equilíbrio fiscal. Mas foi a partir da segunda metade da década de 1990 que a sustentabilidade do sistema passou a ocupar destaque no cenário político e de agenda pública. Este novo cenário está diretamente relacionado aos reajustes reais de benefícios e à estabilização econômica, que “tornaram explícitos os desequilíbrios orçamentários da previdência” (NAKAODO e SAVOIA, 2008).

Desta forma, os últimos governos ainda não conseguiram realizar os ajustes necessários ao sistema previdenciário, dotando-o, no longo prazo, de fontes de recursos e pagamentos compatíveis com a elevação da renda e no conseqüente aumento na demanda por benefícios.

3.3.7 Consolidação da democracia e políticas de inclusão social

A par das dificuldades e das mudanças promovidas nas políticas públicas no período analisado, é importante verificar as diferenças ocorridas entre as políticas inicialmente previstas e as efetivamente cumpridas.

Coelho (2007), entende que este ponto deva ser analisado por um outro prisma. Pondera que, na verdade, há um terceiro bloco: o da inserção das pessoas na sociedade, largamente conhecida como “políticas de renda mínima”. Considera este aspecto como uma marca social-democrata.

Alguns tabus, segundo ele, foram vencidos dentro dos dois mandatos de governo FHC, enfatizando o caráter profundamente democrático de seu período. Lembra a criação de um Ministério da Defesa civil, comum em qualquer país do mundo, mas como sendo “o maior tabu da República”. A questão da anistia, um tabu quebrado tanto por FHC como por Lula, através do reconhecimento da responsabilidade do Estado pelo desaparecimento de pessoas.

Reforça a tese de que, neste campo – o campo democrático -, avançou-se muito e se consolidou a democracia (2007):

Uma democracia prá valer, porque a nossa República sempre tinha sido uma república com uma força militar enorme e esta força militar desapareceu nos últimos anos para cá. Isto é um ponto importante. Segundo ponto é que esta democracia também se tornou, seguindo a linha que já tinha predominado na Constituição de 1998, altamente participativa.

Outro aspecto importante a considerar é a aparente diferença que pode ser feita em relação a uma efetiva opção política de emprego sueca e europeia, em contrapartida a uma opção política de renda no Brasil. Segundo Coelho, estas diferenças não são resultado de uma decisão, mas sim o resultado do mundo em que vivemos. Anteriormente à fase áurea da social democracia sueca, o país passou por momentos difíceis e precisou usar como caminho, o emprego. Hoje o mundo tem como cenário não apenas o emprego, dito formal, mas formas diferentes de emprego e renda, tais como o trabalho intenso e atuante do cooperativismo e do Terceiro Setor. Ressalta que uma política atual precisa contemplar que renda não se dá mais quase que exclusivamente via emprego.

Assim, considera que estas mudanças são um sinal claro de da atualidade e não de uma escolha programática, sendo uma contingência do contexto internacional.

CONCLUSÃO

O objetivo do presente trabalho era identificar a trajetória da social democracia e do Estado de Bem-Estar Social no Brasil e na Suécia, identificando similaridades e diferenças.

A reconstituição histórica das duas experiências permitiu identificar mais diferenças do que semelhanças, no que respeita ao período em que esteve no poder, a base de apoio sindical e a eficácia das políticas públicas adotadas para a redução das desigualdades sociais.

As semelhanças ficam por conta da priorização de políticas públicas próprias do Estado de Bem-Estar Social e dos entraves à sua consolidação na conjuntura das crises do capitalismo do final do Século XX e início do Século XXI.

Assim, pode-se afirmar que, revistas as condições históricas brasileiras nas duas últimas décadas, o Brasil ainda carece de um projeto social-democrata semelhante aqueles implantados na Europa e, em especial, na Suécia. As condições atuais não permitem uma orientação social-democrata similar àquelas praticadas pela SD na Suécia de ontem, mas permitem imitá-la como hoje se porta.

Apesar da tardia criação de um partido social democrata no país e de sua curta permanência no poder – 8 anos em contraste com os 65 anos na Suécia – é importante lembrar que as experiências europeias da social democracia e do Estado de Bem-Estar Social não estão associadas, exclusivamente, a partidos denominados social democratas ou socialistas democráticos, mas também a partidos trabalhistas, como é o caso da Inglaterra.

Assim, independentemente de siglas partidárias, parece claro que para a implantação de um modelo social-democrata no País, é necessário levar em conta dois aspectos basilares.

O primeiro diz respeito ao relacionamento histórico dos partidos social-democratas ou partidos que atuam em uma linha político-econômica social democrata histórica e suas bases sociais. Já enfocamos o problema do PSDB quanto a sua falta de base sindical organizada. Por outro lado, temos o PT que cresceu dentro de uma base sindical organizada e ampla. Mas como enfrentar, hoje – conforme Power (1997) - as novas condições da sociedade onde os países ficaram mais ricos, a classe operária claramente encolheu, a classe média vem aumentando significativamente, os níveis de educação têm crescido e a mídia sobrepujou as demais organizações classistas em termos de informação política? A social democracia europeia respondeu a estes desafios e ampliou sua base de participação no eleitorado em geral.

O PSDB, se é que podemos falar deste aspecto, teve o “azar” de nascer após dois eventos políticos fundamentais da classe operária e da vida nacional: o populismo entre os

anos 1930 e 1960 e aquela baseada, conforme Power, no eixo CUT-PT. Os dois, portanto, tem uma orientação reformista que os conecta visceralmente.

Desta forma encontramos, de um lado, o PSDB (hoje na oposição) com uma política francamente identificada com o ideário social democrata e, de outro, o PT (partido no poder) adotando uma política concreta e conectada aos princípios do welfare state, com um dilema a ser superado para continuidade de suas aspirações políticas e de poder.

Este dilema, muito peculiar aos partidos social-democratas em todo o mundo, diz respeito às três questões, levantadas por Timothy Power, onde indaga como é possível manter intactas e, ao mesmo tempo, fazer a maioria eleitoral, o projeto de reforma do Estado e a identidade social-democrata (1997, p.26).

Outro ponto importante para a construção de um modelo social-democrata no Brasil diz respeito às três justiças de Offe: as justiça social, política e econômica (2005, p.69). Segundo ele, estas três justiças devem ser respeitadas e implementadas para que possam existir as condições necessárias à implantação de um Estado de bem-estar social. A primeira – justiça social – diz respeito às condições normativas de “distribuição de renda e à garantia contra os riscos da existência”. A justiça política deve ser guardada em função das formas pela qual se dará a implementação da liberdade e da democracia. Já a justiça econômica só poderá dar-se pelo “uso eficiente e simultaneamente sustentável dos recursos humanos e outros recursos de produção” (idem, p. 69-70).

Podemos inferir que no que se refere à justiça política, já atingimos um nível, senão pleno, seguro quanto às garantias democráticas. O país ainda deixa a desejar nos aspectos das justiças social e econômica. Não praticamos, ainda, um uso eficiente, sustentável e adequado dos recursos humanos; as condições de produção melhoraram significativamente, mas longe de beneficiar, diretamente, a população como um todo. A que mais atrasada está em seu estágio é a justiça social. A distribuição de renda no país ainda apresenta índices díspares. A miséria e a fome já apresentam percentuais cada vez menores, mas as garantias contra os “riscos de existência” ainda estão longe de serem reduzidas. Entende-se por tais riscos as assistências à saúde, à previdência e à segurança da população; estas, sem sombra de dúvidas, carecem de uma atenção especial e urgente. Em um Estado de bem-estar social efetivo, três princípios “morais de justiça social” são fundamentais: o princípio da ajuda, o princípio da seguridade social dos assalariados e o dos direitos de cidadania (ibidem, p. 70).

Uma vez alcançada a democracia e a estabilidade macroeconômica, a linha governamental brasileira modificou as prioridades na agenda política. A reforma previdenciária ainda não foi completada. A sustentabilidade do sistema ainda carece de

conserto urgente dos desequilíbrios orçamentários, assim como está na ordem do dia nacional os desajustes do mercado de trabalho.

Cito Offe (1994, p. 313), como alerta à pura relação econômica para o combate aos males nacionais:

Em termos um tanto simplistas, é preciso política para erigir um Estado de Bem-Estar [Social], mas meras mudanças econômicas podem destruir seus componentes fundamentais e as fontes potenciais de resistência a tal desestruturação.

Podemos perceber que as condições objetivas para a implantação de um modelo político social-democrata no Brasil ainda carecem de parte dos pressupostos sociais e políticos indispensáveis ao atingimento das demais condições necessárias. A política econômica apresenta sensível melhora em seus índices, mas ainda não traz os reflexos esperados às camadas mais pobres da população, fruto da enorme dívida social acumulada ao longo da história social do país.

É fundamental citar que todas as mudanças até então efetuadas na estrutura institucional das políticas sociais brasileiras (MEDEIROS, 2001), não representam uma ruptura de tendência na continuidade do modelo de um welfare state brasileiro, mas apontam na direção de um modelo geral mais distributivo e equânime.

A caminhada em direção a um modelo social mais equânime não se resume, porém, aos oito anos dos dois mandatos de FHC, vitais certamente para introduzir políticas social-democratas no Brasil. Esta caminhada prossegue com os dois governos de Lula que com o Partido dos Trabalhadores, de orientação socialista democrática, vai consolidando e aprofundando as políticas sociais próprias de um Estado de Bem-Estar Social.

No início do Século XXI pode-se verificar que se o Brasil não conseguiu consolidar um sistema partidário forte, pois a tradição política brasileira ainda privilegia o homem às idéias político-partidárias, o regime democrático ganhou estabilidade e as políticas sociais que visam uma sociedade mais igualitária contam com a adesão da maioria da sociedade e de um amplo leque dos partidos políticos existentes (social-democratas, socialistas, comunistas e trabalhistas dentre outros), o que favorece alianças partidárias progressistas para governar o país.

João Gilberto, em sua entrevista, reforça a tese de que os governos Fernando Henrique e Lula praticaram e praticam políticas social-democratas. Se não em seu ideário político partidário, com certeza em suas atitudes e políticas públicas.

Finalizando, citamos Coelho (2007) explanando que:

[...] o Brasil vai encerrar 16 anos de governo social democrata, neste segundo governo do Lula, e é isto que vai ser julgado – para o bem ou para o mal. Os acertos, como a melhoria da qualidade de vida, os programas de erradicação da miséria onde tem avançado e os resultados disto, além do crescimento positivo dos indicadores sociais, que acontecem nos dois governos. Mas também pelos erros. Nós vamos ter um ciclo de 16 anos de política social democrata. Pode se apontar diferenças aqui e acolá, mas no sentido mais amplo, são governos social-democratas.

REFERÊNCIAS

ANDERSON, Perry e **CAMILLER**, Patrick. Um Mapa da Esquerda na Europa Ocidental. Rio de Janeiro: Contraponto Editora, 1996.

BERNSTEIN, Eduard - Os Pressupostos do Socialismo e as Tarefas da Social-Democracia. México: Siglo Veintiuno, 1982.

BOTTOMORE, Tom e **OUTHWAITE**, William. Dicionário do Pensamento Social do SéculoXX. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editores, 1996.

BRENNER, Robert. A crise emergente do capitalismo mundial: do neoliberalismo à depressão? Paris: Revista *Actuel Marx*, 1998.

COELHO, João Gilberto Lucas. Entrevista concedida ao autor deste artigo em 2/10/2007.

DRAIBE, Sônia Miriam. *A Reforma dos Programas Sociais Brasileiros: panoramas e trajetórias*. Encontro Anual da ANPOCS, GT03: Estrutura Social e Desigualdade. Petrópolis, 2000.

_____. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. *Tempo Social*, vol.15, nº2. São Paulo, 2003.

ESPING-ANDERSEN, Gösta. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press, 1990.

FLORA, Peter. **HEIDENHEIMER**, Arnold J. The Historical Core and the Changing Boundaries of the Welfare State. In: **FLORA**, Peter. **HEIDENHEIMER**, Arnold J. *The Development of Welfare States in Europe and America*. Transaction Publishers, 1982.

FRANCO, Gustavo. Social Democracia e Brasil Real. São Paulo, 2002, em <http://www.econ.puc-rio.br/gfranco/Veja82.htm> acessada em 22 de novembro de 2007.

FRANCO, Rolando. *Social Policies in Transitional Societies: is the Latin America experience usefull?* Santiago do Chile: ECLAC, 1998.

GIDDENS, Anthony. A Terceira Via. Rio de Janeiro: Record, 2005.

JAGUARIBE, Hélio. *A Proposta Social-Democrata*. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 1989.

LEFRANC, George - *Socialismo Reformista*. Lisboa: Circulo dos Leitores, 1974.

MARQUES, Rosa Maria. e **MEDICI**, André Cezar. Regulação e previdência social no Brasil: evolução e perspectivas. In *Revista Paranaense de Desenvolvimento. Economia Estado e Sociedade*. n.85. Curitiba : IPARDES. Maio/agosto 1995.

MARTINE, George. *A Resolução da Questão Social no Brasil: experiências passadas e perspectivas futuras. Para a Década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas – Políticas Sociais e Organização do Trabalho*. Brasília: IPEA, 1989.

MEDEIROS, Marcelo. *A Trajetória do Welfare State no Brasil: Papel Redistributivo das Políticas Sociais dos Anos 1930 aos Anos 1990*. Brasília: IPEA, 2001.

MENDONÇA, Sérgio E. A. *Perspectivas do Mercado de Trabalho para os Próximos Anos*. Brasília: IPEA, 2003.

NAKAHODO, Sidney Nakao e **SAVOIA**, José Roberto. *A Reforma da previdência no Brasil: estudo comparativo dos governos Fernando Henrique Cardoso e Lula*. RBCS, vol. 23 n° 66, 2008.

OFFE, Claus. *Princípios de justiça social e o futuro do estado de bem-estar social in GONZAGA*, Draiton. *Globalização e Justiça II*. Porto Alegre: Edipucrs, 2005.

PEQUENO DICIONÁRIO POLÍTICO. Moscou: Edições Progresso, 1984.

PONTUSSON, Jonas. Suécia – Depois da Idade de Ouro *in ANDERSON*, Perry e **CAMILLER**, Patrick. *Um Mapa da Esquerda na Europa Ocidental*. Rio de Janeiro: Contraponto Editora, 1994.

POWER, Timothy J. *A Social Democracia no Brasil e no Mundo*. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1997.

ROMA, Celso. *A Institucionalização do PSDB entre 1988 e 1999*. São Paulo: Revista Brasileira das Ciências Sociais, vol. 17, n° 49, 2002.

TEIXEIRA, Sonia Maria Fleury. *Política social e democracia: reflexões sobre o legado da seguridade social*. Ebp/FGV, 1985.

TOMAZI, Nelson. *Iniciação à Sociologia*. São Paulo: Atual Editora, 2000.

REFERÊNCIAS ELETRÔNICAS

BML Serviços Financeiros Ltda. disponível em

http://previdencia.terra.com.br/area_previdenciaBrasil.php , acessada em 21/11/2007.

BANCO CENTRAL DO BRASIL, disponível em <http://www.bcb.gov.br/?conjuntura>, acessado de julho a setembro de 2008.

CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY (USA) – disponível em

<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/sw.html>, acessado em 3 de junho de 2008.

DIEESE, disponível em http://www.dieese.org.br/anu/ind_anuario.xml, acessado de agosto a setembro de 2008.

FEDERAL RESERVE, disponível em <http://www.federalreserve.gov/econresdata/default.htm>, acessada em 26 e 27 de agosto de 2008.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, disponível em <http://www.ibge.gov.br>, acessada de março a outubro de 2008.

IPEA – Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas, disponível em

<http://www.ipeadata.gov.br>, acessada de março a outubro de 2008.

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL, disponível em

http://www.previdencia.gov.br/pg_secundarias/previdencia_servidor.asp, acessado de março a abril de 2008.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO – disponível em

http://www.mte.gov.br/pnq/apresentacao_indicadores.pdf, acessado em 21 de setembro de 2008.

OCDE (Organization for Economic Co-operation and Development), disponível em

http://www.oecd.org/country/0,3377,en_33873108_33873822_1_1_1_1_1,00.html, acessada em agosto e setembro de 2008.

STATISTICS SWEDEN (*Statistiska Centralbirån*), disponível em

<http://www.ssd.scb.se/databaser/makro/start.asp?lang=2> acessada em 26, 27 e 28 de abril de 2008.

U. S. DEPARTMENT OF STATE – disponível em <http://www.state.gov/p/eur/ci/sw/>, acessado em 4 de junho de 2008.

GLOSSÁRIO

1. PRINCIPAIS CONCEITOS UTILIZADOS

COEFICIENTE DE GINI - o Coeficiente de Gini mede o grau de desigualdade existente na distribuição de indivíduos segundo a renda domiciliar per capita. Seu valor varia de 0, quando não há desigualdade (a renda de todos os indivíduos tem o mesmo valor), a 1, quando a desigualdade é máxima (apenas um indivíduo detém toda a renda da sociedade e a renda de todos os outros indivíduos é nula).

IDH - o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é uma medida comparativa de riqueza, alfabetização, educação, esperança média de vida, natalidade e outros fatores. É uma maneira padronizada de avaliação e medida do bem-estar de uma população, especialmente o bem-estar infantil.

INFLAÇÃO - é a queda do valor de mercado ou poder de compra do dinheiro. Isso é equivalente ao aumento no nível geral de preços. Inflação é o oposto de deflação. Inflação zero, ou muito baixa, é uma situação chamada de estabilidade de preços.

INPC – é o índice nacional de preços ao consumidor. Sua estrutura de preços, até julho de 1999, era composta de 7 grupos: alimentação e bebidas, habitação, artigos de residência, vestuário, transportes e comunicação, saúde e cuidados pessoais e despesas pessoais. A partir de agosto de 1999, passou a ser composta por 9 grupos: alimentação e bebidas, habitação, artigos de residência, vestuário, transportes e comunicação, saúde e cuidados pessoais, despesas pessoais, educação, leitura e papelaria e comunicação.

PADRÃO MONETÁRIO BRASILEIRO – vide item 2.

PIB PER CAPITA – é o valor do PIB dividido pela população do país, obtendo-se um valor médio por habitante.

PRODUTO INTERNO BRUTO - o Produto Interno Bruto (PIB) representa a soma (em valores monetários) de todos os bens e serviços finais produzidos numa determinada região (países, estados, cidades), durante um período determinado (mês, trimestre, ano, etc). Na contagem do PIB, considera-se apenas bens e serviços finais, excluindo da conta todos os bens de consumo intermediários (insumos).

POPULAÇÃO ECONOMICAMENTE ATIVA (PEA) – compreende as pessoas ocupadas na semana, mês ou ano de referência e às pessoas desocupadas naquele período que procuram trabalho.

POPULAÇÃO OCUPADA (PO) - compreende as pessoas que exerceram trabalho, remunerado (em dinheiro, mercadorias ou benefícios) ou sem remuneração em ajuda a membro da unidade domiciliar que era empregado, conta própria ou empregador, durante pelo menos 1 hora na semana de referência, e/ou que tinham trabalho remunerado do qual estavam temporariamente afastadas nessa semana.

RENDIMENTO MENSAL HABITUALMENTE RECEBIDO NO TRABALHO

PRINCIPAL – o rendimento habitualmente recebido refere-se ao rendimento bruto mensal, em dinheiro, a produtos e mercadorias que a pessoa ganhava normalmente trabalhando um mês completo no trabalho principal na semana de referência. Este rendimento não inclui o recebimento de gratificações, horas extras, etc.

RENDA NACIONAL BRUTA: Produto Interno Bruto mais os rendimentos líquidos dos fatores de produção, enviados ao resto do mundo.

RENDA PER CAPITA - é um indicador que determina o grau de desenvolvimento de um país ou região e consiste na divisão da renda nacional (produto nacional bruto menos os gastos de depreciação do capital e os impostos indiretos) pela sua população. Por vezes o produto interno bruto é usado.

SALÁRIO-MINIMO - o salário mínimo é uma remuneração mínima estipulada por um governo para um determinado número de horas trabalhadas. A Constituição brasileira de 1988 estabelece no capítulo II (Direitos Sociais), em seu artigo 6, o direito de todo trabalhador a um salário mínimo. A cláusula IV define o valor do salário como "capaz de atender a suas [do trabalhador] necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social". Esta cláusula também garante reajustes periódicos a fim de preservar o poder aquisitivo do trabalhador.

TAXA DE ATIVIDADE - é o percentual de pessoas economicamente ativas em relação ao total de pessoas de 10 anos ou mais de idade na semana de referência.

TAXA DE DESEMPREGO – é constituída pelo total de pessoas desocupadas na semana de referência da pesquisa que procuraram trabalho no período de referência de 30 dias, em relação ao total da população economicamente ativa (PEA) na semana de referência.

TAXA DE DESEMPREGO ABERTA – é a parcela da população desocupada, mas que está procurando emprego, dividida pela PEA. A taxa de desemprego total, calculada pelo Seade/Dieese, é a taxa de desemprego aberta mais a taxa de desemprego oculta, que é subdividida em desemprego por desalento, que engloba aquelas pessoas que desistiram de procurar emprego mas que gostariam de trabalhar, e em desemprego por trabalho precário. Por ser mais abrangente, a taxa de desemprego do Seade/Dieese é sempre maior.

TAXA DE DESEMPREGO OCULTO POR DESALENTO – pessoas que não possuem trabalho e nem procuraram trabalho nos últimos trinta dias anteriores à pesquisa, por desestímulo do mercado de trabalho ou por circunstâncias fortuitas, mas apresentaram procura efetiva de trabalho nos últimos doze meses.

TAXA DE DESEMPREGO OCULTA POR TRABALHO PRECÁRIO – pessoas que realizam trabalho precário (algum trabalho remunerado ocasional e de auto-ocupação), ou as que realizam trabalho não remunerado em ajuda a negócios de parentes e que procuram mudar de trabalho nos trinta dias anteriores ao da pesquisa ou que, não tendo procurado neste período, o fizeram sem êxito até doze meses atrás.

TAXA DE OCUPAÇÃO - é a relação entre o número de pessoas ocupadas e o número de pessoas economicamente ativas na semana de referência.

TAXA DE DESOCUPAÇÃO – é o percentual de pessoas desocupadas na semana de referência da pesquisa, com procura de trabalho no período de referência de 30 dias, em relação à população economicamente ativa na semana de referência.

2. PADRÃO MONETÁRIO BRASILEIRO

Padrão		Monetário		Brasileiro
HISTÓRICO DAS ALTERAÇÕES, DESDE 1942				
Histórico		Equivalências		
de	1°.11.42	até	12.02.67,	o cruzeiro equivalia a mil réis, ou seja, 1000 réis=Cr\$ 1,00.
	vigorou o cruzeiro Cr\$ (do qual foi extinto o centavo em 1°.12.64).			
de	13.02.67	até	14.05.70,	o cruzeiro novo equivalia a mil cruzeiros, ou seja, Cr\$ 1.000=NCr\$ 1,00.
	vigorou o cruzeiro novo - NCr\$.			
de	15.05.70	até	27.02.86,	o cruzeiro (após a extinção da expressão "novo") equivale a um cruzeiro novo, ou seja, NCr\$ 1,00=Cr\$ 1,00.
	vigorou o cruzeiro Cr\$ (do qual foi extinto o centavo em 16.08.84)			
de	28.02.86	até	15.01.89,	o cruzado equivalia a mil cruzeiros, ou seja, Cr\$ 1.000=CZ\$ 1,00
	vigorou o cruzado - CZ\$			
de	16.01.89	a	15.03.90,	o cruzado novo equivale a mil cruzados, ou seja, CZ\$ 1.000=NCZ\$ 1,00.
	vigorou o cruzado novo - NCZ\$.			
de	16.03.90	a	31.07.93,	cruzeiro equivalia a um cruzado novo, ou seja, NCZ\$ 1,00=Cr\$ 1,00.
	vigorou o cruzeiro - Cr\$.			
de	1°.08.93	até	30.06.94,	cruzeiro real equivalia a mil cruzeiros, ou seja, CR\$ 1.000.00=CR\$ 1,00.
	vigorou o cruzeiro real - CR\$.			
	desde 1°.07.94 vigora o real - R\$.			o real equivale a dois mil e setecentos e cinquenta cruzeiros reais, ou seja: CR\$ 2.750.00=R\$ 1,00
3. conversões				
cruzeiro - Cr\$ (1°.11.42 até 12.02.67)*	cruzeiro novo - NCr\$ (13.02.67 até 14.05.70)	cruzeiro - Cr\$ (15.05.70 até 27.02.86)**	cruzado - CZ\$ (28.02.86 até	

				15.01.89)	
a) 2.750.000.000.000.000,00	b) 2.750.000.000.000,00 (a , 1.000)	c) 2.750.000.000.000,00 (não houve divisão - conversão ao par)	d) 2.750.000.000,00 (b ou c , 1.000)		
cruzado novo NCZ\$ (16.01.89 até 15.03.90)	cruzeiro CR\$ (16.03.90 até 31.07.93)***	cruzeiro real CR\$ (1º.08.93 a 30.06.94)	real - R\$ (a partir de 1º.07.94)		
e) 2.750.000,00 (d, 1.000)	f) 2.750.000,00 (não houve divisão - conversão ao par)	g) 2.750,00 (e ou f , 1.000)	h) 1,00 (g , 2.750)		

- a partir de 1º .12.64 foi desprezada a fração do cruzeiro, denominada centavo. ex.: CR\$ 1.530,90 = CR\$ 1.530.
- a partir de 15.05.70, apesar de a unidade monetária brasileira ter voltado a denominar-se cruzeiro(CR\$), não houve corte de casas, o que significa conversão foi feita ao par. (ex.: nCR\$ 1.200,00 = CR\$ 1.200,00). porém, a partir de 16.08.84 foi extinta a fração do cruzeiro denominada centavo (ex.: CR\$ 2.450.80 = CR\$ 2.450).
- a partir de 16.03.90 a unidade monetária brasileira voltou a denominar-se cruzeiro (CR\$). porém, não houve corte de casas, o que significa conversão ao par (ex: NCZ\$ 1,00 = CR\$ 1,00).

Nota É importante destacar que as conversões constantes do quadro acima são meramente ilustrativas e partem sempre dos valores nominais, ou seja, sem atualização monetária.

Exemplos:

- conversão nominal de CR\$ 3.000.000,00 (moeda vigente no período de 1º .08.93 até 30.06.94) para reais (moeda vigente a partir de 1º .07.94) : CR\$ 3.000.000,00 , 2.750 = R\$1.090,90909... .
- conversão nominal de CR\$ 7.000.000,00 (moeda vigente no período de 15.05.70 até 27.02.86) para cruzado (moeda vigente no período de 28.02.86 até 15.01.89) : CR\$ 7.000.000,00 , 1.000 = CZ\$ 7.000,00.

arts. 1º e 8º do dec. lei nº4.791/42;

arts. 1º e 15 da lei nº 4.511/64;

dec.-lei 1/65; decreto nº 60.190/67;

resolução bacen nº 47/67;

resolução bacen nº 144/70;

arts. 1º e 2º da lei nº 7.214/84;

arts. 1º e 3º dos des.leis nº 2.283/86 e 2.284/86;

arts. 1º e 3º da lei nº 8.024/90; arts. 1º e 2º da lei nº 8.697/93;

e arts. 1º ,5º e 12 da lei nº 9.069/95

ANEXOS

ANEXO A - ENTREVISTA COM JOÃO GILBERTO LUCAS COELHO

A entrevista foi realizada no dia dois de outubro de 2007, e gravada em arquivo digital de formato *wav*. A seguir, apresentamos o conteúdo da gravação realizada, que tem a duração de uma hora e dez minutos.

Luiz Felipe Persson (LF) - Dr. João Gilberto, antes de mais nada quero deixar registrado meu agradecimento por sua disponibilidade em prestar este depoimento. Como o Sr. pode ver, esbocei um roteiro para guiar nossa conversa. Podemos começar?

João Gilberto Lucas Coelho (JG) – Claro, vamos começar.

JG - Quero desenvolver, inicialmente, as idéias sobre os partidos “presentes” à 2ª Internacional Socialista. Os partidos de corte social democrata ou de corte socialistas democráticos, eles estão, de muitas décadas, organizados pelo que se chama de 2ª Internacional Socialista. Foi a segunda criada por Marx, no século XIX.

Durante décadas houve uma certa distinção entre socialismo democrático e SD. Hoje, pelo que se vê na Europa, esta distinção, praticamente, deixou de existir. Quando do Regime Militar, esta 2ª IS tomou uma posição muito importante: quem era contra o regime, realmente estava fora do país. Isto incluía não só os parlamentares de uma parte da esquerda - entre os quais me incluía junto com Mário Soares, outros dirigentes da IS (inclusive o Secretário-Geral que à época era sueco), Partido Trabalhista Inglês, PSOE – mas, tinham dificuldade de aceitar até o movimento sindical. Um movimento que, há época, era emergente e principalmente estabelecido no ABC paulista. O que aconteceu é que, logo a seguir, a IS já no Congresso de Lisboa –quando se finalizou a criação do PDT – fez, claramente, uma opção pelo Brizola (que chegou a ser Vice-Presidente da IS) e o partido então reconhecidamente membro da IS no Brasil era o PDT. O PT era observador (não sei se hoje, no governo Lula, já foi discutida esta situação) e continuou como observador.

Aqui, já passo a uma outra observação que é importante: levar em conta que os pensamentos políticos, ideológicos no Brasil estão muito dispersos no nível partidário. Se nós pegarmos o pensamento conservador, que tem peso significativo na sociedade brasileira, na história republicana não tem nenhum partido conservador. Onde é que está este pensamento, hoje? Disperso em diferentes partidos. Você vê que o PP se chama partido progressista; este que seria o herdeiro da ARENA, do PDS. Poderia ser o representante dos conservadores? Não quer ser, pois se chama progressista. E hoje, no plano federal, é aliado do governo Lula. Parece, pois, não o representante deste pensamento no país. Já no RS, o é pois mantém-se coerente com toda a sua história. O pensamento liberal, que parece ser o mais forte das correntes políticas no Brasil, hoje não tem um partido que o represente; nunca teve, claramente, nas décadas recentes. Houve um momento em que o PL (pequeno partido), doutrinariamente, bem liberal; depois deixou de ser e hoje nem PL mais é, é PR.

O PFL, enfim, que era um partido claramente liberal, já virou Democrata. Até faço uma brincadeira: o Brasil é um país tão complicado do ponto de vista político-ideológico que o eleitor da Margareth Thatcher, na Inglaterra, no Brasil votaria no Partido Progressista. O eleitor do atual presidente dos EEUU, que é do Partido Republicano, no Brasil ele votaria,

muito provavelmente, no ex-PFL, ou seja nos Democratas de hoje, que é oposição como significado da política americana. Então é muito difícil de analisar sob este aspecto. Então, nem o pensamento social-democrata - se nós considerarmos - ele está presente em partidos como o PSDB – não só por ter esse nome, o PT, que tem correntes social-democratas talvez até quase majoritárias hoje, ou muito fortes; o PMDB tem especialmente – caso do RS – uma boa corrente social-democrata e o PDT – repito, ele até é um membro da IS no Brasil. Enfim, ele também está disperso, é uma grande dificuldade.

Dito isto, chegamos à história do PSDB, que é a sua fundação em junho de 1988. O PSDB teve um certo dilema - não programático – mas, de se declarar ou não social-democrata. Isto foi ao voto. Houve uma votação sobre o nome do partido na assembleia de fundação; tinham lá mil e tantas pessoas e o nome PSDB ganhou por maioria. Venceu, numa eleição, uma disputa em que haviam outros nomes. Durante muito tempo ele só foi batizado de Novo Partido – NP - até esta reunião, até esta decisão. E por que tinham estas dificuldades? Porque o PSDB tem lá um item que, no seu documento político, ele se declara social-democrata *latu sensu* e acolhe outras correntes. Por exemplo, o PSDB tem um aporte significativo de uma corrente que vinha da democracia cristã. Basta citar os nomes: Franco Montoro, Richa, etc... Ele tinha uma ala mais à esquerda, especialmente o grupo quase que mais jovem, de constituintes, que eram organizados no chamado Movimento de Unidade Progressista – o MUP – que foi uma vanguarda mais socialista na formação do partido. Enfim, ele teve aportes de diferentes correntes.

Então, digamos, se o PSDB tivesse que tomar uma decisão de pedir filiação à IS, seria uma decisão polêmica. Por que? Porque uma outra Internacional, é a Internacional da Democracia Cristã; também tem a Internacional Liberal. Mas a Internacional da Democracia Cristã tinha vindo com Franco Montoro; então, há este aspecto. Eu prefiro dizer que o PSDB é um partido social-democrata *latu sensu* de espectro amplo.

Outra questão interessante, relevante, é que os partidos sociais democratas, na Europa, tiveram uma origem sindical. Ou seja, eles tiveram como locomotiva de sua formação, o movimento sindical do final do século XIX e início do século XX. Não é o caso do PSDB: o aporte sindical existe, mas é pequeno. E eu diria, até, que de parte dos movimentos sociais, muito mais participaram da formação do PSDB novos movimentos sociais que não sindicais. Por exemplo, movimentos ligados à ecologia, a questão da mulher, a questão do negro está muito mais presente na formação do PSDB do que o movimento sindical, embora houvesse a participação de setores do movimento sindical, como tem até hoje uma central sindical que é a Social Democrata Sindical - SDS, que tem gente do PDT, do PSDB e de outros partidos. Hoje sem partido, mas é uma central que se declara social-democrata.

LF - Deixe-lhe interromper. Eu li e tive acesso ao livro através da Ulysses Guimarães, de uma palestra de Timothy Powers onde o Sr. e Brum Torres foram os debatedores. Maravilhosa a palestra e, justamente, tanto ele quanto o Sr. colocam, ao final da compilação da palestra, no debate, justamente este problema de o PSDB não ter tido uma base sindical de início, uma origem sindical como teve a oportunidade de ter o PT.

JG - Já que lá adiante vai ter a questão das relações com o meio acadêmico, a presença acadêmica, a presença intelectual na fundação do PSDB, esta sim é muito relevante. O PSDB trouxe para a política partidária algumas figuras do pensamento brasileiro, da academia, das universidades, muita gente que não tinha atividade partidária. O quadro intelectual do PSDB é muito forte. Até o ponto de o PSDB receber a “pichação”; o PSDB ficou pichado como partido intelectual em sua largada.

A outra observação que gostaria de fazer é de que ele foi um partido de muito pensamento, de estruturação e de consolidação antes de assumir um governo de coalisão, quando então assumiu um papel preponderante no governo. Isto pode ter sido bom para o país – eu sou amplamente defensor do Fernando Henrique, acho que foi bom para o país – mas para a formação do partido foi ruim. O partido ainda era adolescente quando assumiu a Presidência da República. Nós podemos notar que o partido de longa vida, de estruturas muito fortes como o PT, também sofre. O Presidente da República sofre como o partido, como vida partidária. Imagine um partido bem mais frágil no seu amadurecimento, na etapa muito anterior ao seu amadurecimento como movimento social, como partido, estrutura, como democracia interna de vida partidária, de repente assumir as responsabilidades de Governo. Eu por exemplo acho que o fato de ter acontecido tão cedo esta presença no governo, abalou o projeto de longo prazo, abalou. E abalou a construção, um dos itens da construção do PSDB era construir um partido diferente dos partidos tradicionais. Este é o item que se comprometeu, digamos, com a história recente. Ele não conseguiu impor, não conseguiu consolidar parâmetros de democracia interna, de funcionamento partidário.

LF - Deixe lhe interromper novamente. O Sr. diz então que a presença de FH, já no governo Itamar, é considerada muito cedo dentro da história do partido?

JG - Eu não diria muito cedo no governo Itamar, porque essa era uma participação ampla, uma ampla coligação e o PSDB não era o carro-chefe. Eu acho que o governo do PSDB (o PSDB como “locomotiva”, como presidência da república) isto impôs ao partido dificuldades enormes. Era o partido que estava no governo, um cuidado com as discussões internas, porque pode abalar bolsa de valores (risos...) pode abalar... E também porque seus principais quadros por terem de exercer atividades de governo, deixam de enriquecer a vida partidária e ele ainda precisava dessa contribuição interna. A vida partidária que eu digo é o diretório, a organização dos movimentos, essa vida... Essa vida fica meio que relegada e isto no caso do PSDB, por ser ainda jovem, foi algo muito importante e realmente criou conseqüências. Acho que aqui na agenda, agora, está falando sobre atores envolvidos...

LF - Isso, isso...

JG - O PSDB nasce, digamos, de um grande bloco parlamentar, já nasce como um partido significativo dentro do Congresso, depois nós vamos falar melhor disso, com um grande aporte de intelectuais, pensadores, gente ligada à universidade e do pensamento e com um respeitável aporte de participantes de movimentos sociais e um aporte bem menor do movimento sindical. Nós estávamos no processo constituinte e o PMDB tinha elegido, sozinho, a maioria da Constituinte. Mas na tramitação da elaboração constitucional o que se notou? Que o PMDB tinha as posições desde mais à esquerda e até mais à direita. Então, na hora de votar o texto constitucional o PMDB era todo dividido. Mário Covas tinha sido eleito, numa eleição disputada, líder do PMDB na Constituinte, mas parte da bancada não seguia sua orientação, digamos, quanto a conteúdos da constituição. Então essa era a crise... A crise do governo Sarney querendo um mandato de 5 anos, que boa parte da constituinte queira 4 anos e havia a questão de parlamentarismo e presidencialismo, que foi uma questão muito fundamental, onde o PSDB se declarou programaticamente parlamentarista. Então, essa racha na constituinte, digamos, acelerou a fundação de um novo partido. E é daí que vem a maioria dos integrantes do bloco parlamentar que se desloca para a fundação do PSDB. Por aí vieram Covas, FH, Montoro, Richa, Scalco, todo esses principais nomes da fundação do PSDB que vieram de dentro do Congresso, de dentro da Constituinte, que já eram militantes políticos. Mas também o PSDB recebeu, de alguns outros partidos, alguns poucos parlamentares, algumas referências políticas para a sua fundação. Mas o bloco principal vem do PMDB. Já nas pessoas não-parlamentares é significativa a participação de pessoas que, pela primeira vez, assumem uma filiação partidária. Bem, o item seguinte da nossa pauta é...

LF - Bem, eu tinha colocado aqui, para depois, a evolução do próprio partido...

JG - É, a evolução do partido. Nós temos que olhar a evolução de estruturação partidária (acho que já falei um pouco dela) e há até um livro publicado pelo Prof, David Fleischer e um outro pesquisador que mostra a consolidação do partido, mas a consolidação eleitoral do PSDB é muito grande e ele está eleitoralmente consolidado como um dos cinco grande partidos do Brasil em qualquer circunstância, no governo, na oposição, etc... Em qualquer tipo de eleição, seja para vereador, prefeito, deputados, governador, senador, presidente da República; ele está consolidado como um dos grandes partidos. Do ponto de vista eleitoral ele se consolidou. Do ponto de vista eleitoral também aconteceu uma coisa muito interessante: parecia que estava nascendo um partido muito “sudeste”, mas depois se espalhou. Há estudos, por exemplo, sobre o comportamento eleitoral do partido em municípios de até 20 mil habitantes, até 200 mil e acima disto. Isto denota que há um desempenho mais ou menos coerente, porque ele está presente em todas as regiões do país, em pequenos e grandes municípios, ele se consolidou muito bem do ponto de vista eleitoral e não se consolidou apenas, por exemplo, em São Paulo. Não, ele se consolidou em todo o país, se consolidou bem. Então, a evolução eleitoral foi consistente e criou um patamar de consolidação que o coloca entre os grandes partidos do Brasil.

Do ponto de vista de evolução partidária é que eu digo que ele ficou a desejar. Ou seja, o fato de muito cedo ter assumido tarefas de governo veio a prejudicar aquela evolução interna, aquela criação do “modo tucano de ser”, aquela criação de um tipo bem claro, bem identificado, bem diferenciado de militante, enfim, uma vida partidária interna bem oxigenada. Pelo contrário, o partido é cheio de tumultos, de crises, muitas vezes as disputas partidárias vão parar na justiça... Enfim, o partido não tem aquele esqueleto interno bem feito de movimento social capaz de se resolver adequadamente.

Aqui nós passamos para este item de alianças e parcerias... Bem, aqui há um divisor de águas que é a eleição de Fernando Henrique. O PSDB de sua fundação até a eleição de FH, tinha uma preferência de alianças no campo da centro-esquerda. No RS, por exemplo, proibiam... a convenção estadual se reunia e proibia, nos municípios, alianças com o ex-PDS (ou com o nome que tivesse pois eles já passaram por diversas siglas)

LF - Aqueles em princípio mais alinhados com a direita...

JG - È, se proibia, e em outros estados também aconteceu isso. O divisor aí é a equação do Plano Real, da necessidade defendida por muitos que o FH fosse candidato à presidência até para garantir a consolidação da estabilização econômica etc, etc...e, aquilo que eu digo internamente que durante muito tempo isto foi uma ferida aberta dentro do PSDB. Eu só digo o seguinte: coligação é como casamento; não adianta eu sair na rua e olhar uma moça e dizer que é com aquela lá que eu vou casar! Eu tenho que perguntar para ela: quer casar comigo? Se ela não quiser não caso. A coligação é isso: precisa sempre de duas vontades. Então, eu não posso, unilateralmente, dizer que só meu coligo com partido x, porque se o partido x não quiser a, eu fico sem coligação. E o que aconteceu naquela sucessão, que foi na primeira eleição de FH, foi mais ou menos isso: o PSDB negociou muito a tentativa de construir uma coligação com o próprio PT, que jamais aceitaria, não aceitava abrir mão da “cabeça” naquela época. Hoje o PT mudou, mas naquela época o PT, em todos os planos, em todos os níveis, era coligação só com eles na cabeça. Enfim, não havia possibilidade, como o PDT tinha a candidatura do Brizola, com o PMDB teve a candidatura do Quécia, e se foi o campo... E daqui a pouco estava a candidatura FH quase destinada a fazer o desfile quase que solitária, sem uma estrutura maior em torno dela, e aí houve a coligação com o PFL. E isto foi muito significativo para dentro do PSDB. No início foi aceita com muita dificuldade; a convenção nacional que tomou a resolução sobre isso foi uma convenção muito tensa e em

todo o país aconteceram focos de resistência mas, enfim, aconteceu o governo e o PFL deu um grande vice, o Marco Maciel, um vice que todo presidente quer ter, um homem sábio, preparado e muito discreto. Duro no bastidor e absolutamente leal em público. (risos..)

LF - Bem diferente dos vices que andam por aí agora...

JG - Pois é, um homem que sabe fazer uma política inteligente e com isso criou uma convivência. Daí veio a necessidade de aprovar coisas importantes no Congresso e assim por diante. Eu digo que chegou um momento que houve até uma certa confusão e eu até escrevi um texto ao presidente do partido criticando muito isto, de projetos muito distintos, entre PSDB e PFL, que por circunstâncias se coligaram num determinado momento da história e vieram a se portar quase como gêmeos... Ficou um coisa esquisita e até a opinião pública passou a confundir um com o outro etc, e eu acho que exatamente por estas coisas de o PSDB não ter tido tempo de maturação interna, essa confusão perpassou até alguns setores do PSDB, algumas cabeças do PSDB. Especialmente para alguns que já vieram para o governo FH com esta confusão na cabeça. Se a coligação PSDB/PFL foi necessária, útil para o governo, para viabilizar o governo, ela foi mais um problema que o PSDB teve com aquela cara própria, aquele projeto de longo prazo. A coligação se tornou íntima demais, se repetiu no segundo mandato, começou a se repetir nos planos estaduais. Aqui também acontece uma coisa que é preciso compreender: com a eleição de FH, o PT, de forma inteligente, esperta, do jogo, elege o PSDB como seu pólo oposto. Eu me queixo é o PSDB terminar, até por fragilidade de debate na opinião pública, aceitando este jogo. Ele não podia ter aceito isso, até porque é difícil. O PT se elegeu anti-PSDB e transformou o PSDB em anti-PT.

LF - Ao invés de tratar o PSDB como oposição o tratou como “o mal a ser combatido”...

JG - É, exatamente. E veja, eles eram primos ideológicos; partidos que tinham origens muito próximas, partidos que são vistos no exterior muito parecidos. Lá na outra vez que nós conversamos, eu já havia feito este comentário que o Brasil vai encerrar 16 anos de governo social democrata, neste segundo governo do Lula, e é isto que vai ser julgado – para o bem ou para o mal. Os acertos, como a melhoria da qualidade de vida, os programas de erradicação da miséria onde tem avançado e os resultados disto, além do crescimento positivo dos indicadores sociais, que acontecem nos dois governos. Mas também pelos erros. Nós vamos ter um ciclo de 16 anos social democratas. Pode se apontar diferenças aqui e acolá, mas no sentido mais amplo, são governos social democratas. Agora, de repente, os dois partidos que tem, tinham toda uma área limítrofe de convívio, que tinham todo um conjunto de idéias que eram semelhantes, estão em pólos opostos na política brasileira. Isto eu acho que é ruim para o processo político brasileiro e foi um coisa quase que inexorável, ou quase inevitável colocado pela política real, pela política do dia-a-dia, mas acabou se tornando complicado, e o pior é que os militantes do PT assumiram isso como os militantes do PSDB assumiram isso.

LF - Isto está tão arraigado que é difícil...

JG - Isto cria um nó na cabeça deles porque, claro, o PT tem muito mais história, tem muito mais vínculo com os movimentos sociais e sobretudo tem muito mais engenho e arte políticas, mais criatividade como partido político e do ponto de vista da opinião pública e da forma de apresentar as coisas e criar fatos. O que acontece é que, em tese, o partido perdeu esta discussão e continua perdendo hoje. Perde e entra em crise; eu acho que o PSDB está em crise. Se fizerem uma pesquisa com os filiados e militantes do PSDB e pedirem para eles se definirem ideologicamente, por certo teremos algumas coisas surpreendentes ou mesmo inadequadas.

LF - O Sr. pode chamar, hoje, de uma crise interna do PSDB?

JG - É, uma crise de identidade sem dúvida.

LF - Até eu ia lhe perguntar uma coisa, pois o Sr. estava evoluindo naquela linha do primeiro e segundo mandato do FH: essa impureza política – me permita chamar assim – de ter a adesão de parlamentares para dentro do governo e por ser governo, também não atrapalhou o PSDB à exceção é claro do PFL que era a própria coligação?

JG - Claro, claro, mas não era só dos parlamentares, era do cara aqui na base, esse era o problema. E as pessoas que aderem, salvo honrosas exceções, a este processo de governo não aderem ao programa básico, histórico do partido. Elas aderem às circunstâncias do governo...

LF - Aderem ao governo e não ao partido!

JG - É, aderem até do ponto de vista programático, para não deixar de lado o interesse de emprego, cargo; do ponto de vista programático, ela adere aquilo que está acontecendo no governo e, como sempre digo, é algo limitado ao tempo, a uma tarefa determinada, terá sempre condicionantes. Não adere àquele programa básico do partido, que é um programa para gerações, não adere a aquilo lá, adere a isto aqui! É que nem o empresário que hoje declara-se defensor do governo Lula, não por ele crer mas porque a economia do país está muito bem. Então, salve ele porque ele é empresário, está ganhando dinheiro. Ele adere a esta aprovação, então pode aderir com entusiasmo, pode até se filiar ao PT para fazer campanha pro Lula, mas ele não está aderindo ao programa, está aderindo a uma circunstância de um governo bem sucedido. Ele está aderindo a uma maneira de governar que lhe agrada, que lhe traz boas conseqüências.

LF - Na pior das hipóteses, seriam os inconvenientes do mandato...

JG - Claro, sem dúvida isto distorce muito. Por outro lado, nós temos uma coisa que independe do Fernando Henrique e do Lula, independe do PT e do PSDB: é de que para governar o Brasil hoje, com o quadro multipartidário que nós temos, com a sociedade dividida que nós temos, nenhum partido governa sozinho. Nenhum governo será exemplar de um partido político. Se nós pensarmos nos liberais, que são importantes, ambos os governos social-democratas tiveram coligação com os liberais. O governo FHC com o PFL e o governo Lula com o PL, pois a primeira vez que o atual Vice se elegeu, se elegeu pelo PL! Agora se elegeu pelo seu sucedâneo que é o Partido da República, o PR. Mas então, as coligações em ambos os governos são coligações um pouco dissonantes, um pouco extravagantes. Agora, é difícil de um governo conseguir maioria no Congresso, se não recorrer a alguns dos meios de uma coligação um pouco ampla. E este é um problema institucional do Brasil hoje, porque, inclusive, esta questão não só diminui a questão dos princípios, não só diminui a questão programática, como também é porta aberta para estas coisas de trocar benefícios por apoio no Congresso, etc... Este é o lado ruim desta necessidade de formar uma base. Mas há a necessidade de formar uma base consistente.

LF - O Sr. se atreveria a dizer que na próxima eleição presidencial, os liberais ainda vão ter um papel se não igual, mais preponderante ainda na coligação e que isto deve continuar?

JG - Eu acho que sim. Liberal *lato sensu*, na verdade. No Brasil, a maior parte dos liberais brasileiros não é o liberal tradicional dos outros países, mas o próprio PFL, durante muito tempo, não era uma partido político mas foi um grupo exemplar no exercício do poder. Eram os técnicos em exercitar o poder. É um pouco daquilo que se disse no fim da Era Vargas e no começo da redemocratização, os “de dedo”. Os que tinham pertencido ao regime anterior e que sobreviveram, no caso o PSD. E sobreviveram com toda aquela tecnologia de exercício de poder. O PFL é o PSD daquela época, em termos de ser detentor da tecnologia do poder e

de, por isso, ter se tornado importante para estes primeiros anos da redemocratização. Tanto que eles estiveram em todos; antes do governo Lula eles estiveram em todos os governos, como peça importante, com gente que sabia exercer bem o poder. Mas acho que o próximo governo vai continuar dependendo dessas áreas, desses partidos. Não vai conseguir ser um governo, marcadamente, de um ou dois partidos em particular.

LF - Deixe lhe interromper para que o Sr. possa entender qual é a linha de raciocínio. Tentei fixar junto com minha orientadora, me fixar em duas políticas públicas. Já que o Sr. está seguindo o roteiro, pensei elencar educação e emprego e renda. Por isso, o próximo item: políticas públicas inicialmente previstas e as efetivamente cumpridas.

JG - Eu pondero, acho que tem um terceiro bloco, até pela importância que tem no governo Lula hoje mas já teve no governo do Fernando Henrique, que é esta política, digamos, de inserção de pessoas na sociedade, ou o nome que se dê, estas políticas de renda mínima que temos por aí. Porque se diz que hoje tem 40 milhões de brasileiros no Bolsa-Família, que é um número notável.

LF - O Sr. coloca isto como outra política?

JG - Não, como um outro item até porque isto é marca social-democrata. Eu diria que o governo Fernando Henrique é um governo profundamente democrático e este é um lado que para a social democracia é muito caro. Inclusive uma coisa que agora eu vejo alguma crítica por aí, até por causa da crise aérea, vejo que o governo Fernando Henrique conseguiu vencer o maior tabu da República que foi criar um Ministério da Defesa civil, como tem em qualquer país do mundo e a imprensa tem omitido ultimamente. Os acidentes aéreos são culpa de terem criado um ministério civil; quer dizer, ele venceu este tabu. A questão da anistia também, até porque Fernando Henrique e Lula estão vencendo todos os tabus. No governo Fernando Henrique houve o reconhecimento da responsabilidade do Estado pelo desaparecimento de pessoas e a Lei de Anistia deu mais espaço para estas coisas. Então, neste campo democrático avançou-se muito, se consolidou a democracia. Uma democracia prá valer, porque a nossa República sempre tinha sido uma república com uma força militar enorme e esta força militar desapareceu nos últimos anos para cá. Isto é um ponto importante. Segundo ponto é que esta democracia também se tornou, seguindo a linha que já tinha predominado na Constituição de 1998, altamente participativa. Nós vamos tratar da educação especificamente mas todas as políticas sociais estão organizadas, com a participação de de conselhos, da comunidade. Foi feito um tecido de participação social: você chega no PRONAF tem um conselho, você chega na Saúde, na Educação, na merenda escolar, enfim, tudo tem participação da sociedade com conselhos que fiscalizam e deliberam, dependendo de cada tipo de política. Neste ponto nós avançamos de uma forma muito consolidada também.

A questão da educação. Primeiro, o Brasil vem até antecipando metas que assumiu, chamadas metas do milênio, em matéria de universalização da educação, da educação básica. E nisso eu vou encontrar uma diferença entre os dois governos social-democratas, porque o Governo Fernando Henrique se voltou para o ensino fundamental e criou um fundo de educação para o ensino fundamental - o Fundef, agora é Fundeb. O Governo Lula se voltou um pouco mais para a universidade, não só no discurso, mas inclusive por iniciativas; o Brasil não criava mais novas universidades federais e agora está criando. Nesse ponto então, o Brasil tinha que resgatar isso, ou seja, a universalização do ensino fundamental praticamente existe. Hoje há um enorme debate sobre o aspecto de qualidade, que realmente é um debate que merece ser levado à frente, há um problema de qualidade do ensino, mas não há mais o problema de grandes áreas da população não atingidas pelo ensino fundamental na idade própria. E por aí vão se expandindo, agora há um plano de expandir em um ano o ensino fundamental.

A questão de emprego e renda foi muito cuidada até acho em ambos os governos, embora ela tenha um vínculo que na questão especialmente do emprego, e eu gosto de tratá-la como emprego e renda porque hoje há formas de renda que não são caracterizadas como emprego e que estão ocupando um papel muito importante, especialmente caracterizados por desatar o nó de falta de formação da pessoa para habilitá-la a exercer uma atividade. Então, foi criado um grande programa de formação, inclusive com participação de assembleias sindicais, com as organizações da sociedade civil e com muitas ONGs. Em todos estes programas sempre haverá algum desvio, estes macro-programas que o Governo Federal lançou e que depende de milhares de agentes e de centenas de entidades que são partícipes, sempre vai ter um percentual de desvio. Atualmente este percentual de desvio está chamando a atenção porque tem uma CPI das ONGs lá ... e já no Governo Fernando Henrique aconteceu (houve um problema no FAT, houve problema nas Centrais Sindicais inclusive e sempre terá alguma coisa que acontece), mas isto não invalida o sucesso de grande parte do programa. Eu colocaria muito esta questão de como você vai vencer esta barreira da absoluta exclusão social. O Governo Fernando Henrique demorou alguns anos para estruturar uma forma disto que foi chamada “rede de proteção social” em que nela estava incluída aquele programa contra o trabalho infantil. A família recebia uma renda fixa para a criança não trabalhar e depois evoluiu para o Bolsa-Escola e assim por diante. O Governo Lula, até pela idiossincrasia normal da campanha, quando assumiu, tentou negar o Bolsa-Escola e propôs o Fome-Zero. Levou alguns meses e quando se deu conta de que estas coisas tinham sido pensadas, organizadas e que se partisse daquilo que tinha sido pensado, organizado, (não pelo seu jeito de ser, seu colorido, que acontece quando muda o governo...), transformou o Bolsa-Escola em Bolsa-Família e o transformou-se, talvez, em um dos maiores programas do mundo atual em matéria de compensação de renda, de fazer algo que as pessoas tenham um ganho, uma renda mínima. E isto é extraordinário. Sempre digo que a gente tem um olhar meio pessimista sobre o Brasil porque não se dá conta das dimensões. Eu chamava a atenção, já a uns dez anos atrás, que nós tínhamos, na merenda escolar, 33 ou 34 milhões de crianças recebendo diariamente merenda escolar: isto é uma Argentina, é a população da Argentina! Se hoje nós temos, como tenho lido na imprensa, 40 milhões de pessoas no Bolsa-Família, é mais que uma Argentina, talvez quase a Argentina e o Uruguai juntos; não é brincadeira! A Argentina, na América do Sul, é a segunda população – o Brasil é a primeira e a Argentina a segunda. Nós temos toda a população da Argentina num programa de renda mínima. Quer dizer, não é brincadeira isto.

E aí nós vamos até fazer o vínculo com a próxima questão, nós olhamos para a Europa, que também demorou seus anos, porque nós temos que pensar que na Europa quando a social-democracia começou a governar, lá na primeira metade do Século XX ou no início da segunda metade do Século XX, não era a Europa de hoje, já é a Europa bem sucedida. Isto precisou fazer um forte aumento da carga fiscal, que é o que se diz hoje: a própria social-democracia estaria ou estará em crise na Europa, segundo muitos analistas, porque esta fonte se esgotou. A carga fiscal como capaz de compensar a desigualdade, ou seja, através da carga fiscal para transformar o país mais igualitário, se tornou muito mais difícil no mundo atual do que era nos anos 1920, 1930 ou nos anos 1950, 1960. Se tornou muito mais difícil, é muito mais desafiador, e por isso é muito mais difícil. Mas o Brasil tem feito. Hoje está se discutindo a carga fiscal do Brasil, que estaria elevada; eu diria que ela não é tão elevada assim perto de nações evoluídas, tias com a carga da França, da Alemanha, etc...

Mas nós temos um outro problema, é que aqui o dinheiro se perde um pouco, da transferência até cumprir seus objetivos. Nós não somos ainda um país que tem uma organização capaz de fazer aquilo que a Alemanha, não sob um governo social-democrata, mas sob um governo democrata-cristão decidiu fazer que foi a unificação. Quando a Alemanha decidiu unificar, o primeiro-ministro – chanceler – da Alemanha foi para a

televisão e disse: caiu o muro de Berlim. É o nosso grande sonho, Alemanha uma única, mas isto custa dinheiro; vamos aumentar a carga fiscal em 5% do PIB, na época. Aumentou a carga em 5% para conseguir desenvolver a Alemanha Oriental...

LF - Carrear recursos para poder recuperar aquela parte...

JG - ...para poder recuperar aquela parte. Há insatisfações? Há, os alemães orientais acham que foi insuficiente e os alemães ocidentais reclamam do custo, da conta. Mas muita coisa foi feita e sem dúvida muitos passos foram dados. Quer dizer, o Brasil não está fazendo de forma tão explícita, mas está fazendo o concreto, começou fazendo no Fernando Henrique. Ou seja, a carga fiscal cresceu alguns pontos no PIB para a transferência de renda. Por isso quando agora quando se arma todo um discurso, e que mais uma vez na minha opinião até o PSDB se equivoca (nesta questão de entrar nisso – “não, vamos derrubar a CPMF”)... Péra aí, tem duas coisas gravíssimas com a derrubada da CPMF: que é o dinheiro que está aí, está na saúde e está desviado da saúde sim porque está no Bolsa-Família. Então você vai tirar dinheiro direto da transferência de renda, você vai desarmar as políticas sociais. Não é uma boa saída. E em segundo porque acho que aí nós teremos inflação, vai desestabilizar a receita da União e a consequência disto é desestabilizar a economia. Acho que o próprio empresário que pede o fim da CPMF, se a CPMF chega a cair no Congresso, o ano que vem o mesmo empresário, o mesmo comentarista que pega o microfone da televisão da rádio, vão dizer que estamos com inflação. Você causa um desequilíbrio fiscal grave na União e a consequência disso nós sabemos qual vai ser, nós já tivemos no passado várias vezes. Então o que eu quero dizer é que, bem ou mal, é que se você for rastrear lá no sistema, no SIAFI, está lá o recurso; claro, é o dinheiro que tinha no caixa naquele momento. Mas se você pegar valores, você vê que o Brasil gasta mais em saúde do que toda a arrecadação da CPMF. Pode ser que o dinheiro da CPMF não foi para a saúde naquele momento, mas para aí: se você pegar ano a ano o gasto total de saúde do que o arrecadado com a CPMF, o gasto total de saúde é maior que a CPMF.

LF - Mesmo que não seja toda, mas, efetivamente, existe uma transferência.

JG - Claro. Existe a transferência e outra coisa, se ela não existir, não tem este dinheiro no caixa da União.

LF - Vai ter que tirar de algum outro lugar...

JG - Porque se parte dela for para outra coisa, é sinal que parte de outro recurso orçamentário veio para a saúde. O número no fim do ano é maior no gasto de saúde, e assim as políticas sociais em geral. Então, eu acho assim que seguiu um pouco o modelo europeu com as diferenças que são muito claras. Uma, inclusive, é de tempo: é impossível hoje acentuar a carga fiscal no Brasil no nível em que seria necessário para, digamos, terminar com a miséria em 5 ou 10 anos. É impossível pois a carga tributária se tornaria muitíssimo alta; um mundo contemporâneo altamente competitivo não permite mais isso. Teria sido possível fazer lá na década de 30 ou de 50, mas hoje é impossível fazer. Segundo, também conceber o seguinte: que no Brasil se perde um pouco de dinheiro nesta caminhada. Não dá para fazer a mesma coisa que a Alemanha: unificar custa 5% do PIB. Então, aumentou a carga tributária em 5% do PIB mas a unificação se realiza.

LF - O Sr. está dizendo com isso que lá Alemanha, na Europa como um todo, entre a arrecadação e a aplicação, a transferência é muito mais rápida e direta.

JG - Muito mais direta, mais objetiva, mais clara do que nós conseguimos fazer no Brasil. Mas que há isso, há. E está se repetindo no Brasil um velho modelo da social democracia dentro de um cenário universal muito diferente e dentro de conjunturas internas

nossas que são também mais difíceis, mais complexas e se está fazendo isso, que é o modelo de transferência de renda. É indiscutível isto, me parece.

LF - Eu lhe pergunto uma coisa. Dá para fazer uma clara distinção: a social democracia na Europa opta por uma política pública de emprego; a social democracia no Brasil opta por uma política de renda?

JG - É interessante. Mas não é só resultado de uma decisão, de uma opção. Isto é resultado do mundo em que vivemos. Porque a social democracia na Europa, quando ela governou o país pobre para ficar rico, o país desigual para ficar um pouco mais igual como lá no passado, quase que o único caminho que ela tinha era o emprego. Hoje não, hoje o mundo inteiro permite muito mais que o emprego. Nós temos um histórico de trabalho cooperativado que é superior a boa parte dos países europeus, mas hoje a Europa tem um terceiro setor e outras coisas muito fortes. Hoje ela tem outras formas de renda que não só o emprego, mas no mundo atual. Para uma política atual, precisa, digamos, contemplar que renda não se dá quase que exclusivamente via emprego. Renda tem as outras opções que estão aí e tem que aproveitar isto senão não se consegue fazer uma política, realmente, de reinserção destas pessoas. Então acho que isto é um sinal da atualidade, não é uma escolha programática, é a necessidade do tempo em que vivemos.

LF - É a contingência do contexto internacional...

JG - É o contexto internacional do mundo em que vivemos, da situação que temos hoje. Em que realmente o emprego tradicional já não tem o papel de quase 100% da renda, da forma de chegar até a renda que tinha no passado.

LF - Hoje só o emprego não pode ser considerado assim, um indutor forte na economia aqui no Brasil?

JG - Ele é, mas ele não é exclusivo.

LF - Hoje estes programas de renda mínima estão dando uma resposta, vamos dizer assim no seu entender, mais imediata para o problema da erradicação da miséria e da pobreza do que o próprio emprego?

JG - É... até porque o governo pode fazer em termos de renda mínima, mas quando eu falava em renda, eu pensava mais em tipos de ocupação em relação ao emprego, que é uma característica do mundo hoje, até na Europa atualmente e que não era lá nas décadas em que aqueles países tiveram seus processos, digamos assim, de uma política que venceu as desigualdades e que construiu um padrão de vida melhor. Lá o emprego era quase que o único caminho, hoje não é. Estas políticas de renda mínima, de compensação social, em menor escala vários países tiveram. Não são um monopólio do Brasil, não. É que nós, pelas nossas dimensões, temos uma enorme política de renda mínima. E aí vem aquela coisa que eu digo que aqui as coisas sempre se perdem um pouco pelo caminho, e eu sou um grande crítico da classe média em geral, assim, e de como ela se apodera dos programas que seriam para a pobreza. Quando eu vejo que pessoas que exercem outras atividades, e até vereador está no programa do Bolsa-Família por exemplo, é a distorção. Isto não invalida o programa, mas infelizmente nós sempre temos um percentual de distorção. É a pequena classe média, ou a baixa classe média, se apoderando de uma coisa que era voltada ao extremamente pobre. Acho que se uma coisa ainda está, para Fernando Henrique ou para Lula, que os programas de renda mínima ainda não estão conseguindo chegar, é o percentual de uma população realmente excluída onde é difícil até o contato. O morador de rua: se nós chegarmos a todos os moradores de rua e fizermos um censo sobre quantos estão ou estiveram no Bolsa-Escola ou no Bolsa-Família, nós não vamos achar um percentual grande. Nós ainda não conseguimos como Estado, porque isto seria mais viável no plano local, abordar alguns tipos de população

de uma exclusão mais marcante ou de uma exclusão muito própria; isto está faltando. E isto não se faz por decreto do Presidente da República, isto se faz por várias pessoas preparadas para tal, cá na base, fazendo esta vinculação. Como abordar uma população, como cadastrar uma população? O Bolsa-Família funciona com cartão magnético do banco. Então algumas pessoas ainda tem barreira para isso... É muito difícil trabalhar com algumas áreas, então estes bolsões ainda persistem, mas no grande público, digamos, da necessidade da renda-mínima, ela tá funcionando.

LF - Ou seja, tá havendo aí uma lacuna na política federal para fazer este link com a mesma política em nível de estado e em nível de município?

JG - É, e receio que sempre cá na base. E é uma coisa diferente das intenções quando se lança um programa nacional. Deve fazer, por exemplo, em algumas populações indígenas (algumas já estão no renda-mínima), mas falo das populações indígenas migrantes. Você passa ali pela Rua dos Andradas, como eu agora passei para vir aqui, tem aquelas famílias indígenas... (LF - vendendo seu artesanato...) Tá dando renda-mínima? Acho que é difícil....

LF - O próprio cadastramento da FUNAI, será que é eficiente?

JG - Pois é, como abordá-las, quer dizer, aí você precisa de uma execução, não que seja possível ela não estar, estão lá! Aí passa por aspectos sociológicos, psicológicos, pedagógicos, você deve ter um determinado tipo de pessoa para trabalhar. Aliás, quando eu discuto sobre concurso público eu sempre digo: olha, tem algumas áreas em que o concurso público não resolve. Uma delas é essa, trabalhar com população de rua. Não há prova que possa aquilatar que a pessoa tem aquela vocação, aquele jeitinho, aquela capacidade que eu não teria, que o comum das pessoas não tem de trabalhar com uma população dessas... É coisa para missionário, pessoa que tem, assim, umas características muito especiais...

LF - Ou dizer para as prováveis candidatas que antes de fazer um concurso público ele tinha que fazer um teste vocacional?

JG - É, (risos). Um exemplo bem prático, uma atividade bem prática pra ver a vocação.

LF - Nós temos este problema hoje com colegas nossos de alguns órgãos, de não conseguir se inserir no seu dia-a-dia de trabalho. Nós temos problemas no Incra, na Funai, no Ibama...

JG - Imagine no estado, os agentes penitenciários, o pessoal que está na fundação que cuida das crianças e adolescentes em situação de risco, em desvio de conduta. Aí é difícil conseguir analisar se a pessoa tem condições, tem vocação para isso.

LF - Nós estamos agora num processo eleitoral para conselheiro tutelar. Será que todos que se candidatam têm, efetivamente, condições?

JG - Infelizmente, pelo resultado, há uma enorme vitória das igrejas evangélicas, massacrante vitória. Até andei publicando um artigo na Zero Hora discutindo este processo eleitoral, discutindo as chapas de partidos ou de igrejas, muitas chapas de igrejas e de partidos. O conselheiro tutelar não é um vereador, o conselheiro tutelar é uma pessoa que tem que lidar com a família que tem filho drogado, com o menino que vai armado na escola...

LF - Tem de estar intimamente ligado àquela comunidade...

JG - E saber lidar com estas coisas. Esta é uma das coisas mais curiosas que eu conto neste artigo, porque acompanhei a elaboração do Estatuto da Criança e do Adolescente na sociedade, depois foi para o Congresso. E a eleição dos conselheiros tutelares no projeto original era, para não ser nomeação pelo prefeito, que as pessoas não concordavam, o Estatuto do projeto original propunha uma assembléia com pessoas ligadas ao tema, pessoas de

organizações sociais, de entidades, que trabalhassem com crianças e adolescentes para eleger os conselheiros tutelares. E a Sandra Cavalcanti, irritada, propôs a eleição direta, e a esquerda não teve como responder. Como ser contra? Ficou a eleição direta e eu acho que não é bem uma escolha para ser feita por eleição direta, porque é uma escolha que exige do escolhido alguma capacidade pedagógica, alguma capacidade de gerir situações difíceis, etc... Seria muito bom se tivéssemos um time de conselheiros tutelares realmente vocacionado, você estaria conseguindo desatar vários nós... E agora que se tornou, até porque o salário é convidativo, palco destas disputas e teste para quem quer ser candidato a vereador, já testa seus votos, distorceu um pouco tudo isto...

Vamos lá então, voltando ao nosso tema porque gastamos um pouco ...

LF - Não tem problema. Deste ponto aqui, que eu tinha colocado as relações da social democracia com trabalhadores do movimento sindical, o Sr. já tinha colocado alguma coisa lá no começo, não é? .

JG - Sim.

LF - O Sr. ficou de falar no final, de novo, de retomar esta relação com o mundo acadêmico.

JG - Na parte sindical, o resumo do que já foi dito, ou seja, o PSDB não é um partido que nasce assim com uma participação sindical tão relevante, até porque o movimento sindical foi a própria origem dos partidos socialistas na Europa, mas sempre teve e até hoje tem uma central sindical que tem, que envolve militantes do PSDB, militantes do PDT e de outros partidos com algum perfil socialista, social democrata. A relação com o mundo acadêmico foi até muito interessante. O PSDB foi muito mais nos seus primeiros anos, mas ainda é, um partido de sólida presença nos meios intelectuais. Tem a participação de grandes quadros no crescimento brasileiro praticamente em todos os estados. Em todas as universidades, existem pessoas significativas ligadas aos quadros do PSDB. Então, há uma participação bem significativa até hoje. De outro lado, a fundação, o Instituto Teotônio Vilela fez um trabalho ao longo da história muito interessante e muitas vezes até vinculado ao mundo acadêmico. Fez trabalho com universidades, fez um curso sobre social democracia, um curso à distância vinculado a uma universidade, fez publicações de obras clássicas da social democracia e obras atuais, etc... O PSDB, nesta área, se move de forma muito interessante, tem uma participação, um envolvimento bem significativo. E eu diria que é maior o envolvimento no mundo do pensamento, do mundo acadêmico do que com o sindical. Que até contraria a tradição dos partidos social-democratas europeus onde isto se deu, o envolvimento acadêmico, se deu mais tarde e começou com uma base sindical.

LF - Eu volto lá naquela palestra que eu li do Power, que ele fala justamente isto. O PSDB nasce no Brasil numa época que já está terminando na Europa, todo este embasamento sindical que foi apropriado pela social democracia europeia...

JG - Se nós formos ver, hoje, também os partidos europeus não tem mais este vínculo, acabou, nem eles não tem mais.

LF - Eu achei muito interessante o exemplo que ele cita, e o Sr. citou também na sua intervenção, de que era exatamente o início do governo Blair na Inglaterra, e que está transformando, saindo de um trabalhismo e fazendo uma guinada, tentando se descolar deste modelo...

JG - Eu gosto de comparar muito Fernando Henrique e Lula com o Felipe González. Por que? Porque a Espanha era um país menos desenvolvido na Europa quando González assumiu, e porque o governo dele é mais recente do que estas coisas que aconteceram na Alemanha, na Suécia. Estas coisas que aconteceram lá na primeira metade, início da segunda

metade do Século XX, quando o cenário era mais próximo. E o governo do Felipe González tem uma coisa: o Partido Socialista dos Operários Espanhóis era um partido que tinha sobrevivido à clandestinidade, aguerrido, revolucionário em momentos da sua história. Era um partido daqueles que se dizia, tem uns que são social democrata, aquele lá é socialista. E no entanto González fez uma governo bastante semelhante com os dos nossos presidentes hoje, fez uma modernização da Espanha, fez um processo de privatização do qual se originaram empresas poderosas que estão aqui hoje no Brasil com uma presença muito grande e que já foram estatais antes. Foi um governo muito longo, criou uma Espanha completamente diferente no contexto europeu hoje, mas infelizmente terminou de uma forma dramática. Sob acusações forte de corrupção, aliás hoje é que a figura de Felipe González voltou a ser bem vista na Espanha.

LF - O Sr. considera Felipe González, a política que foi adotada na Espanha como...

JG - Muito próxima...

LF - Mas a que foi feita aqui é muito próxima daquele conceito de socialismo democrático?

JG - Do atual. Ele e Mitterrand foram os governos que conseguiram, digamos, estar de acordo com o processo de mundialização que nós vemos hoje e governos que tinham origem inegável, do ponto de vista socialista. Um vínculo permanente com a idéia do socialismo e que no entanto, em ambos os casos - o Mitterrand também privatizou a indústria automobilística - fizeram algumas coisas que aqui no Brasil ainda são discutidas sob uma outra óptica. Mas são governos de incontestável vínculo com um ideário socialista. Por isto que eu gosto de usar o exemplo. E caso do Felipe González, até porque foi a mais recente das grandes transformações na Europa, e é uma transformação feita 15 anos antes da nossa, 10 anos antes da nossa, então é uma coisa mais interessante, mais vinculada.

LF - E com todo aquele peso de ter que transformar o país para poder entrar numa comunidade europeia, nova, que estava surgindo...

JG - Sim, e deter o papel que tem hoje, um país muito sólido. E era um país periférico, e junto com Grécia e Portugal eram os países pobres da Comunidade Europeia (*eram os primos pobres...*). Eram os primos pobres daquela Comunidade Europeia, porque agora tem alguns partidos do leste e outras nações que entraram. Mas naquele momento era o ponto fraco, digamos, no entanto a Espanha fez uma transformação muito interessante.

LF - Alguns dirigentes políticos europeus dizem que é a herança maldita da queda do Muro, de ter de sustentar todo o problema econômico que veio do leste europeu...

JG - È verdade, a imigração e outros...

LF - Noto que o Sr. está um pouco cansado. Quer parar?

JG - Olha, pode ser. Espero que tenha agradado e gravado bem.

LF - Meu mais sincero agradecimento por sua disponibilidade em me atender. Muito obrigado.