

RICARDO TOLEDO NEDER

POLÍTICAS DE DESPESAS SOCIAIS NA DÉCADA DE 70

Dissertação de Mestrado apresentada
ao Instituto de Filosofia e Ciências
Humanas da Universidade Estadual de
Campinas.

ESTE EXEMPLAR CORRESPONDE À FLIBRAÇÃO
FINAL DA DISSERTAÇÃO APRESENTADA PELO
ALUNO RICARDO TOLEDO NEDER E APROVADA
PELA COMISSÃO JULGADORA.

Blúvia

Campinas, 23 de fevereiro, de 1984.

CAMPINAS, 1983.

RESUMO

Trabalho voltado para a discussão teórica e sistematização analítica das principais linhas de políticas de despesas sociais do Estado brasileiro durante os anos 70. Dentre quatro linhas caracterizadas, foram abordadas três: políticas de investimentos sociais urbanos, políticas de regulamentação do trabalho e políticas sociais ecumênicas. Em cada uma delas foram analisados programas, projetos e políticas específicas da administração federal nesta conjuntura. A forma de abordagem privilegiou a análise de três fontes de determinações destas políticas: a influência da base social e dos movimentos sociais; as pressões do Capital e a ação das burocracias gestoras destas políticas. Foram analisadas ainda as ligações e identidades entre estes três tipos de políticas levando em consideração dois campos de conflitos de classe na sociedade brasileira, um originado a partir dos conflitos da produção, e outro gerado a partir do domínio de classe sobre a reprodução social.

ÍNDICE

Prefácio	
Introdução	1
CAPÍTULO I: DA RELAÇÃO ENTRE LUTAS SOCIAIS E POLÍTICAS DE DESPESAS SOCIAIS	1
1. O Quadro Internacional	1
2. O Quadro Brasileiro	12
3. O Caminho de Volta	22
CAPÍTULO II: POLÍTICAS DE DESPESAS SOCIAIS E O PROCESSO DE VALORIZAÇÃO DO CAPITAL	25
1. Delimitação	25
2. Da relação entre Despesas Sociais e o Processo de Acumulação	38
3. Das Políticas Regulamentadoras e a Acumulação	45
4. Acerca das Formações Capitalistas Avançadas.....	57
5. Das Despesas Sociais em Políticas Ecumênicas e a Emergência dos Investimentos Sociais Urbanos	69
6. Fontes de Custeio	91
CAPÍTULO III: SOBRE AS BUROCRACIAS GESTORAS DAS POLÍTICAS DE DESPESAS SOCIAIS.....	97
1. Delimitação	97
2. Regulação, Conflito e Burocracia do Trabalho	99
3. Esfera Reprodutiva e Organização das Políticas de Despesas Sociais	102
4. Burocracias e Contradições	109
5. Síntese	110
CAPÍTULO IV: DA BUROCRACIA DO TRABALHO E AS POLÍTICAS DE REGULAMENTAÇÃO NA DÉCADA DE 70.....	118
1. Crescimento e Crise	118
2. Atuação Regional	119
3. Movimento urbano	122
4. Movimento rural	125
5. Assalariados do Estado	128

6. Rotatividade e Sindicalização	130
7. Burocracia Trabalhista e Previdência Social	138
8. A Difícil Transição	142
9. Formação Profissional	144
10. Política de (não) Emprego	148
11. Da Regulamentação ao Controle Social	152
12. Anexo Estatístico	156
OBRAS CONSULTADAS.....	166

PREFÁCIO

Essa dissertação está endereçada aos que trabalham com a população em instituições públicas encarregadas de gerir a transferência de serviços em investimentos urbanos, saúde pública e medicina previdenciária, educação, seguro e assistência sociais, assim como aos profissionais que, fora do Estado (caso, por exemplo, de instituições de pesquisa, movimentos sociais e sindicatos), estão ligados aos problemas do mercado de trabalho, emprego e salário.

Nos últimos anos aquele primeiro segmento de profissionais vem mostrando grande combatividade no sentido de assegurar seus direitos econômicos mínimos como assalariados do Estado. Se os seus interesses corporativos estão em jogo, num momento de pressionar, por exemplo, por melhores salários e reajustes dignos, também é verdade que encontra-se em questão o seu inconformismo com visões equivocadas acerca da relação estatal entre agências públicas e a população visada.

A origem do inconformismo dos trabalhadores sociais - pessoal médico e paramédico, professorado, técnicos, funcionários e tantos outros - pode ser atribuída à forma como o Estado define os "problemas" com os quais estes profissionais vão lidar junto a população, forma esta que basicamente distingue os consumidores dos gestores dos serviços.

Esta polarização leva a uma excessiva "especialização" destas várias políticas e agências que, via de regra, choca-se contra os interesses da população trabalhadora e dos assalariados em geral. Para a população, o que interessa é um acesso uniforme e integrado aos vários serviços e transferências. Mas estes, entretanto, encontram-se institucionalmente dispersos numa anarquia de organismos similares, de níveis diferenciados de serviços para os mesmos fins, além de possuírem reduzida eficácia para dar conta dos objetivos mesmos a que tais órgãos e políticas se propõem. É uma anarquia que evidencia-se, por exemplo, no campo das políticas sociais de saúde pública e medicina previdenciária, ou num campo de políticas diferenciadas entre si, dados seus objetivos, como é o caso de habitação e salário, em que uma nega a outra, e vice-versa.

Não é nenhuma novidade constatar que, na base deste fenômeno, encontram-se a redução do mercado de trabalho, o estreitamente absoluto das oportunidades de emprego e a deterioração dos salários. Neste contexto, a população trabalhadora busca, em vão, nas transferências do Estado um elo com seus problemas de sobrevivência.

Por tudo isto, tanto os que estão em contato com a população, quanto os que estudam e pesquisam tais problemas do ponto de vista da população, não poderiam estar menos preocupados em entender sua inserção profissional e sua reflexão de forma que eles possam integrar consumidor/produtor, políticas e práticas dentro das agências públicas, com esta ordem de problemas.

Devo registrar minha dívida com algumas instituições sem as quais este trabalho seria inviável. Com a Fundação de Amparo a Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), pelas bolsas de pesquisa; com o Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, através do Programa de Pós-Graduação de Sociologia, que viabilizou institucionalmente os trabalhos de pesquisa; com o Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (CEDEC), pela acolhida profissional em São Paulo; com o Núcleo de Estudos Regionais e Urbanos (NERU), pela convivência com profissionais que contribuíram com "massa-crítica" (frequentemente sem o saberem) para minhas reflexões; ao Centro Nacional de Recursos Humanos (CNRH), do IPEA em Brasília, ajuntamento de bons profissionais com idéias manietadas, onde surgiu a semente desta proposta, que ganhou expressão provisória em discussões com o pessoal de Mestrado da Sociologia, e da Economia da Universidade de Brasília.

Acima das instituições estão as pessoas com as quais compartilhei momentos de discussão, ouvindo críticas e sugestões: Antonio Carlos de Oliveira, por ter descentralizado as rédeas acadêmicas, evitando uma camisa-de-força; Regis de Castro Andrade, pelas primeiríssimas discussões para formar o eixo-central da dissertação; a Luiz Carlos Meryge, Vilmar Faria, Pedro Demo, L. Carlos Bresser, Eduardo Kugelzans, Crisóstomo Pizarro que tecerem considerações acerca dos ensaios geradores do texto final. Igualmente valiosas foram discussões com José Carlos Braga, Pedro Luiz

e Frederico Mazzuchelli, da Fundap, onde apresentei algumas idéias também geradoras do ensaio final. A Marco Antonio Neder, pelo trabalho seguro e competente na revisão e editoração de texto. A Rosane, pelos momentos cruciais para a demarcação definitiva do trabalho e pelas sugestões práticas como companheira.

São Paulo, julho/agosto de 1983.

INTRODUÇÃO

(i) O compromisso inicial desta dissertação foi o de estabelecer uma reflexão sociológica sobre a estrutura e a dinâmica das políticas de despesas sociais do Estado brasileiro durante os anos 70. Para tanto, fui obrigado a circunscrever a proposta a um exame que não fosse nem excessivamente delimitado cronologicamente ao período considerado (uma vez que tais políticas estão aquém e além da década de 70), e tampouco se afigurasse como uma descrição literal de toda política que no senso comum, ganha o rótulo de "social" (o que seria mera enumeração empírica de fatos discretos se sucedendo ao longo do tempo).

Dessa forma, busquei inicialmente estabelecer uma tipologia das políticas de despesas sociais considerando (arbitrariamente, é claro, como toda tipologia) determinados parâmetros: 1º) seu direcionamento em relação à classe trabalhadora e à população em geral; 2º) a natureza da intervenção (conceituada como produtiva ou alocadora) e as funções estatais desempenhadas (conceituadas como as de legitimidade/dominação; exclusão; sustentação e dependência); 3º) as divisões administrativas tradicionais a que estão sujeitas estas políticas; e 4º) as formas de administração política (municipal, estadual e federal) e o tipo de gestão econômica dos serviços e transferências (em geral, combinação entre estatal/em presarial/privado).

Deste quadro resultou alguns tipos básicos de políticas de despesas sociais: 1º) as políticas de caráter regulamentador das relações de conflito entre trabalhadores e capitalistas; 2º) políticas sociais ecumênicas que atinge, diferencialmente, a população trabalhadora e não-trabalhadora em áreas urbanas e rurais; 3º) políticas de investimen-

tos sociais urbanos de consumo coletivo voltadas para o quadro especificamente citadino de vida da população trabalhadora e não-trabalhadora; e 4º) políticas de repressão e autoritarismo social, representadas pelos aparatos policiais e militares em sua ação anti-popular. (No final desta introdução apresento um quadro completo dos parâmetros segundo estes quatro tipos de políticas).

A fim de delimitar melhor o objeto da dissertação, excluí as políticas de repressão e autoritarismo social do meu campo de reflexão. Mesmo sabendo de sua importância enquanto uma política de despesa social voltada para o controle social em um momento histórico cuja tônica central foi a sucessão de governos semi-ditatoriais, esta exclusão se deveu à natureza do material disponível em relação ao primeiro grupo de políticas - muito mais homogêneo - que pude reunir. No mais, pode ser considerada uma falha, se bem que voluntária a que incorri.

Outro nível de ^{delimitação} ocorreu na medida em que privilegiei para cada um dos três tipos de políticas, algumas áreas de cobertura mais expressivas, uma vez que não poderia integrar - com um mesmo grau de eficácia explicativa - materiais volumosos de um certo tipo de política, (como foi o caso, por exemplo, das políticas sociais ecumênicas, que incluem previdência e assistência social, saúde pública, sanitário e saneamento, assistencialismo, etc.).

Um terceiro tipo de delimitação foi ainda estabelecido considerando a abordagem relativa à administração política das políticas de despesas sociais. Em vista do caráter globalizante da dissertação, destaquei fontes de dados e estudos que estivessem voltados para a administração federal destas políticas. Onde foi possível, contudo, remeti a discus-

são para a intervenção municipal e estadual. Esta é outra falha a que me vi na necessidade de incorrer dada a impossibilidade de, nos limites de uma dissertação, abarcar materiais referentes à presença dos municípios e estados nas políticas de despesas sociais.

(ii) Desta proposta resultou um trabalho voltado para a recuperação das determinações que - fora e dentro do aparelho estatal - estão dando origem e vida própria aos três tipos de políticas de despesas sociais. Num esforço de síntese que beira o reducionismo, diria que só é possível apreender a estrutura e a dinâmica destas políticas se considerarmos a ação das lutas sociais, a influência do processo de valorização do capital, e a cristalização de interesses da burocracia pública responsável por tais despesas sociais.

Temos, aí, então, três tipos de pressões - a da base social, da acumulação e a dos estamentos burocráticos - que não são, e não podem ser deduzidas logicamente de situações concretas. Antes, são relações que se organizam em torno de campos de conflitos de classe, definidos estes a partir de duas situações fundamentais: conflitos gerados na esfera de dominação de classe instaurada no "núcleo-duro do capital" (trabalho e produção); e conflitos gerados a partir de uma esfera de dominação classista mais difusa no âmbito da reprodução social ampliada (sociedade e reprodução).

Neste sentido, as lutas sociais, a acumulação e as burocracias são vistas como determinações que cortam, ou travejam, os dois campos de conflitos. Através de políticas de despesas sociais, a ação do Estado busca, em momentos históricos específicos, ora a contenção, ora a repressão, ora o encaminhamento institucional de tais conflitos sob a

ótica da "especialização". Especialização, esta, que vai desde a separação formal ou administrativa de tais e quais "problemas", até a especificação de que "interlocutores" são válidos para dialogar consigo.

(Caso, por exemplo, das associações de mutuários do BNH em todo o país, que, sabidamente, não são consideradas interlocutores válidos para o Estado).

Se esta dissertação tem um objetivo, este certamente é o de demonstrar que esta especialização das agências e políticas de despesas sociais é, antes de mais nada, um mascaramento real dos conflitos antes aludidos, devido à impossibilidade estrutural deste tipo específico de ordenamento estatal resolver, ou encaminhar, no momento histórico considerado, as lutas nas esferas da produção e da reprodução social. A forma de demonstrar isto foi através de uma reflexão que busca basicamente a identidade entre os três tipos de políticas de despesas sociais.

(iv) Neste último sentido, valem algumas considerações sobre o método a que recorri para a montagem deste trabalho. Em primeiro lugar, todos os capítulos possuem em comum essa tentativa de traçar a identidade entre os três tipos de políticas de despesas sociais, uma espécie de "fio condutor" deduzido historicamente do padrão de lutas sociais. Dedi-quei todo o primeiro capítulo a esta tentativa de mostrar que a origem das políticas de despesas sociais está relacionada tanto aos movimentos sociais de base urbana, quanto aos movimentos sindicais propriamente ditos, em seu conjunto pressionando econômica e politicamente o Estado para verem satisfeitas condições básicas de salário, emprego, habitação, saúde, esco-

larização, etc. Este capítulo é um esforço analítico, sem qualquer pretensão de introduzir novidades em termos de coleta de material, que envolveu uma leitura crítica de obras de autores estrangeiros e brasileiros (e alguns latino-americanos) sobre ^{os} movimentos sociais, sua natureza classista, seus limites, seu tipo de ação, etc. A importância deste esforço de análise reside precisamente em ter lançado as bases para o mencionado "fio-condutor", que é explicitar teoricamente os dois campos fundamentais de conflitos (produção e reprodução) a partir dos quais as políticas de despesas sociais podem ser abordadas.

No segundo capítulo, este fio-condutor é trabalhado de forma mais acabada do ponto de vista teórico, inicialmente, quando passo em revista a bibliografia marxista recente sobre o Estado. A preocupação central nesta seção é destacar as relações contraditórias que se estabelecem (através do "Estado em ação") entre dominação econômica e dominação política. Nas seções seguintes, busco ^{traçar} analiticamente o direcionamento do processo de acumulação capitalista em relação à mobilização de recursos estatais e, no âmbito destes, o papel das despesas sociais. Em seguida, passo a abordar especificamente cada um dos tipos de políticas de despesas sociais (regulamentadoras, ecumênicas e investimentos urbanos) em relação ao quadro teórico anterior, mostrando suas relações históricas, no caso brasileiro. Nesta etapa, por consequência, há uma revisão histórica dos principais programas e linhas de atuação do Estado em cada uma destas áreas, (sem a preocupação, repito, de fazer um inventário exaustivo de todos os instrumentos surgidos na década de 70).

O capítulo terceiro, sobre as burocracias gestoras das políticas de despesas sociais, é essencialmente ^{conceitual} na medida em que procura integrar as principais questões históricas e analíticas anteriores dentro de um quadro referencial capaz de explicar as "especializações" das agências públicas em relação aos conflitos de classe na esfera produtiva e reprodutiva. Seu caráter conceitual foi importante na medida em que possibilitou entender a organização dos serviços e transferências das políticas de despesas sociais, do ponto de vista do funcionamento do Estado. Mas tendo por base as discussões precedentes sobre as determinações impostas pelas lutas sociais e pelo padrão de acumulação capitalista. Não há, neste capítulo, a preocupação de situar historicamente cada uma das burocracias concretas que estiveram durante os anos 70 envolvidas com tais políticas. O que seria, por si só, outra dissertação.

Para cobrir esta lacuna final em termos de situar historicamente o papel da burocracia na determinação de políticas de despesas sociais, selecionei um campo específico de ação, o da burocracia gestora das políticas regulamentadoras dos conflitos entre trabalhadores e capitalistas. Neste sentido, ^{comparado} com os anteriores, ^{o quarto capítulo} é um estudo de caso, onde passo em revista histórica (e tomando por base as categorias analíticas anteriores ^{e ainda} lançando mão de dados empíricos) a trajetória do Ministério do Trabalho e de sua gestão dos conflitos de classe na esfera da produção, ao longo dos anos 70.

QUADRO 1

POLÍTICAS DE DESPESAS SOCIAIS

TIPOS DE POLÍTICAS	NATUREZA DA INTERVENÇÃO E FUNÇÃO ESTATAL	ÁREAS DE COBERTURA MAIS EXPRESSIVAS	ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA E GESTÃO ECONÔMICA
1. POLÍTICAS DE INVESTIMENTOS SOCIAIS URBANOS. ATINGEM DIFERENCIALMENTE POP. TRABALHADORA E NÃO-TRABALHADORA	INTERVENÇÃO PRODUTIVA E FUNÇÕES DE SUSTENTAÇÃO E DE LEGITIMIDADE	HABITAÇÃO, INFRA-ESTRUTURA URBANA (DOMICILIAR, VIÁRIA, ETC.); CRIAÇÃO DE CONDIÇÕES MATERIAIS PARA CONSTRUÇÃO DE EQUIPAMENTOS COLETIVOS URBANOS (ESCOLAS, HOSPITAIS, CRECHES, POSTOS DE SAÚDE, ETC.). SERV. IND. DE UTILIDADE PÚBLICA.	GESTÃO: FORMAS MISTAS ENTRE O ESTATAL-"PÚBLICO" (TRADICIONAL) E O ESTATAL-EMPRESARIAL. ADM. POL.: TODOS OS NÍVEIS DA ADM. ESTATAL
2. POLÍTICAS SOCIAIS ECUMENICAS QUE ATINGEM POP. TRABALHADORA E NÃO-TRABALHADORA EM ÁREAS URBANAS E REGIONAIS.	INTERVENÇÃO PRODUTIVA E ALOCADORA; FUNÇÃO DE LEGITIMIDADE	PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL; SAÚDE PÚBLICA; ESCOLA PÚBLICA; ASSISTÊNCIA SOCIALISMO OFICIAL E PARTICULAR; etc.	FORMAS DE GESTÃO COMBINADAS ENTRE O ESTATAL-PÚBLICO E O PRIVADO-EMPRESARIAL; ASSOCIAÇÃO COM ENTIDADES PRIVADAS. PRESENTES EM TODOS OS NÍVEIS DE ADM. ESTATAL.
3. POLÍTICAS REGULADORAS DO CONFLITO ENTRE TRABALHADORES E CAPITALISTAS	INTERVENÇÃO ALOCADORA (LEGISLATIVA, JUDICIÁRIA, COERCITIVA E REPRESSIVA); CERTA PRESENÇA DE POLÍTICAS PRODUTIVAS (FRENTES DE TRABALHO, ENSINO PROFISSIONALIZANTES; etc.) FUNÇÃO DE LEGITIMIDADE E DOMINAÇÃO	CORPORATIVISMO SINDICAL; REGULAMENTAÇÃO DO SALÁRIO MÍNIMO; REPRESSÃO ANTI-GREVE; MERCADO DE TRABALHO EM GERAL.	FORMA DE GESTÃO EXCLUSIVAMENTE PÚBLICA. COMBINAÇÕES ENTRE ESTAS FORMAS E AS PRIVADAS-ESTATAIS OCORREM TOPICAMENTE. ADMINISTRAÇÃO FEDERAL
4. POLÍTICAS DE REPRESSÃO E AUTORITARISMO SOCIAL. ATINGEM SOBRETUDO POP. TRABALHADORA.	INTERVENÇÃO DO TIPO ALOCADOR (PODER DE FOLCÍIA E VIOLÊNCIA MILITAR. FUNÇÃO: COERÇÃO E DOMINAÇÃO.	POLÍCIAS MILITARES FORÇAS ARMADAS E FORÇAS DE REPRESENTAÇÃO POLÍTICA	FORMAS DE GESTÃO PREDOMINANTEMENTE PÚBLICA, EM NÍVEIS DE ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E ESTADUAL

CAPÍTULO I

DA RELAÇÃO ENTRE LUTAS SOCIAIS E POLÍTICAS DE DESPESAS SOCIAIS

(1) O QUADRO INTERNACIONAL

Dentre os determinantes que justificariam a elevação do intervencionismo estatal nas formações capitalistas con temporâneas, seja do tipo expansão de recursos próprios (legislação, poder de "polícia", novos papéis institucionais, etc.), seja do tipo expansão dos recursos destinados a gerar alguma produção *material* - tem sido destacado o papel desempenhado pelos movimentos sociais, em particular, ^e movimento sindical, além de outros mais difusos, geralmente de base urbana, contando com forças sociais em luta por equipamentos sociais, melhorias nas condições de vida, consumo coletivo, etc.

Em geral, tomando como ponto de partida o marco histórico do pós-guerra, nos anos '50, na maior parte dos países capitalistas parece ter predominado um equilíbrio de forças de classes que apontou, por razões diversas que não examinaremos aqui, no sentido de importantes concessões dos setores dominantes. Concessões que se deram na direção de incorporar ao jogo político novas funções alocadoras ^{do Estado} (do tipo legislação social e trabalhista, de cunho liberalizante), que visavam a preencher novos papéis típicos ao Estado capitalista do pós-guerra. Tanto a forma legitimadora dos gastos sociais quanto a sua contrapartida a nível das funções sustentadoras, (i.e. também subordinadas ao princípio capitalista da lucratividade), estiveram direcionadas para amplas políticas de bem-estar, serviços sociais em geral, além de importantes esquemas que previam alguma cobertura para o caso de desemprego da força de trabalho (crise conjuntural, bancarrota de setores de atividades, etc.).

Tais formas de intervenção corresponderam, em geral, a avanços de setores trabalhadores organizados, cuja expressão a nível de composição de governo não chegou a representar uma ameaça potencial à ordem conservadora, ou ao sistema político em nenhum país capitalista avançado, e tam pouco na América Latina, (tomando os casos brasileiros - do populismo trabalhista - e argentino - do peronismo em seus diversos matizes).^{1/}

O caso europeu das coalisões partidárias e das vitórias eleitorais de partidos trabalhistas, e, na América Latina, a emergência de regimes de massa com características "populistas", ambos os casos tem sido apontados como um fenômeno que teria originado reformas sociais expressivas na década de 50 e 60.

Gough, em seu ensaio "State Expenditure in Advanced Capitalism", (1975), refere-se a esta questão ao apontar para as grandes linhas das reformas sociais que deram origem ao "Welfare State" no âmbito dos países europeus. Dentre tais reformas, está o "Beveridge Report", "White Paper on the Full Employment", "Butler Education Act" (no âmbito da Inglaterra) - e na América Latina ampliam-se os esquemas de previdência social, instituições de saúde pública, além de expressiva margem de sindicalização de novas camadas urbanas de trabalhadores. No caso europeu, afirma Gough, "(...)

^{1/} Milliband, R. ("O Estado na Sociedade Capitalista", 1972) refere-se ao caso europeu em que três situações distintas levaram lideranças de partidos operários ao poder: via coalisões inter-partidárias; através de sufrágios nas urnas amplamente significativos, e por colapso (devido a guerra) do regime existente, com subsequente ascensão de social-democratas e socialistas ao Executivo. (p.123). Sobre América Latina, ver MALLOY, J. "The Politics of social security in Brazil", 1979, em especial capítulo 4, "The period of Populist Democracy"; e também Mesa-Largo, Carmelo. "Social Security in Latin America: Pressure Groupe, Stratification and Inequality", (1978). Conforme nota TORRE, Juan Carlos, "Esquema para a análise dos movimentos sociais na América Latina, (1979)" - "(...) a mobilização das classes populares nessa conjuntura (...) se trata de uma mobilização em favor de uma maior participação social e política que não questiona simultaneamente as bases estruturais sobre as quais se ergue o sistema político". (p.73).

a necessidade de assegurar a cooperação da classe trabalhadora na reconstrução do capitalismo nos países devastados pela guerra levou a introdução de políticas análogas" (às da Inglaterra ^{4/} antes referidas, RTN).

Gough, em termos muito genéricos, estima que independente do esquema de previdência social, ou seguro social, cobrindo desemprego, pensões, etc., a força da pressão da classe trabalhadora pode ser avaliada pela abrangência e pelo nível dos benefícios sociais.^{2/}

Isso parece válido como princípio geral, embora se ja uma questão empírica avaliar a (maior ou menor) força de pressão dos trabalhadores a partir de critérios como abrangência e nível de benefícios sociais.

A contra-partida dessa visão se cristaliza na perspectiva, digamos, "triunfalista", de análises "ortodoxas" que enxergam a relação Estado e lutas sociais como tendentes a levar o aparelho estatal de encontro aos interesses de classes subalternas (em luta). Altvater, (1975)

toma como ponto de referência o fato de que "(...) les luttes des classes ont une fonction importante dans le

^{4/} Marshall, T.H. em "Política Social" (1967) afirma, por outro lado, que foi na Inglaterra onde mais tardiamente se disseminaram os esquemas de seguros compulsórios (pensões, consumo de serviços, sistema previdenciário), etc.). Marshall, porém, parte do Estado alemão bismarkiano para extrapolar a sua influência para o resto da Europa, esquecendo-se de que o tipo de intervencionismo estatal post-II Grande Guerra está marcada pelo "trabalhismo" anglo-saxão e pelo socialismo francês, além da herança keynesiana dos Estados Unidos.

^{2/} "(...) the strenght of the working class pressures can roughly be gouged by the comprehensiveness and the level of the social benefits" GOUGH, op. cit. p.75. No caso italiano, esse princípio parece revelar que somente no final da década de 50 as confederações dos trabalhadores passam a atender para questões como saúde pública a nível de consciência sanitária e não como reivindicação assistencialista. Cf. BELINGUER, C. "Medicina e Política", 1978.

maintien de la société capitaliste, et qu'elles aident à l'apparition des nécessités historiques objectives, cela par l'entremise de l'Etat. Ainsi, s'expliquera part croissante de l'Etat dans la production sociale (...)" (p. 147).

Convém notar que ^{se} encontram em estreita associação duas ordens de questões: a expansão dessas lutas (sociais, ou mais especificamente de classe, via questão sindical e movimentos urbanos difusos) e a ampliação histórica de "necessidades populares", enquanto relação (inequívoca) de que uma interage sobre a outra.

É nesse sentido ^{que} tomando outra vertente de análise CASTELLS (1977)

vai entender a "socialização do consumo" nas sociedades capitalistas como uma decorrência da organização e da mobilização crescentes das "massas populares em relação aos meios de consumo coletivos e aos aparelhos encarregados de sua gestão(...)". 1 /

Nessa análise de Castells, porém, os efeitos das lutas sociais sobre o aparelho estatal no sentido de ampliar as políticas sociais acabam se diluindo em um emaranhado de conceituações e níveis de análise diversificados. Suas conclusões, no texto em questão, são suficientemente abrangentes para não permitir um quadro de determinantes especificamente hierarquizados entre "acumulação capitalista", "lutas de classe" e "evolução do Estado", no tocante às variações da intervenção estatal que pretende explicar no contexto das políticas urbanas e regionais.

Em outros termos, não se trata de repor determinantes "estanques", mas recuperar a autonomia de um nível de determinantes que se referem às lutas sociais e, portanto, contrabalançar seu poder explicativo.

1 / Castells afirma que tais meios de consumo coletivos são exigidos pela população e pelo capital a fim de conduzir a uma reprodução adequada pela força de trabalho - advogando a tese de que o Estado encontra-se no seio dessas demandas, mas no âmbito de uma crise de intervenção devido ao caráter capitalista e rentável que devem ter tais meios coletivos de consumo ao se tornarem amplamente acessíveis - o que entraria em contradição com seu caráter capitalista ao se afigurarem como consumo socializado... (p.165). Noutra parte, destaca que as lutas no âmbito dessa crise tem como protagonistas camadas sociais urbanas não exclusivamente proletárias, em luta contra a gestão pública. Não se trataria, pois, de uma feição clássica que interpõem trabalhadores e capitalistas, via à via interesses conflitantes.

Será, talvez, na análise histórica de movimentos sociais da década de 70, ocorridos na França (na região metropolitana parisiense), onde o autor parece recuperar essa dimensão das lutas sociais, destacando fracassos e êxitos parciais obtidos frente ao Estado. Ao analisar a estrutura interna de movimentos sociais em diferentes conjunturas e lutas contra o processo de "renovação-expulsão" urbana, o autor concluiu que uma reivindicação urbana (dada uma determinada natureza de problemas que afetam uma "base social", e nessa, a população efetivamente mobilizada, ou "força social") tem chances de se tornar exitosa na medida em que se transforma em "movimento social", e se define enquanto tal vinculando-se estreitamente à luta política mais geral. 11/

Não é fortuito que as primeiras elaborações acerca das lutas sociais e seu direcionamento para reivindicações em torno de equipamentos coletivos, "consumo social", etc. - estejam buscando reconciliações práticas com os problemas impostos pela luta política mais ampla (partidos, organizações da sociedade civil, etc.) e pelos antigos (e sempre novos) conflitos localizados no "núcleo-duro" do capital (i.é. situados em torno do local da produção e envolvendo questões como horários, férias, níveis de salários-mínimo, mobilidade profissional, etc.)

11/ Cf. CASTELLS, M. "La estructura interna de un movimiento social urbano: la lucha contra la "renovación-deportación" en la ciudad de Paris", 1979, pp. 14-41. Afirma que "La observación de las luchas en los barrios de Paris nos ha permitido deducir su anatomía y, a través del análisis de los diferentes movimientos en las diversas coyunturas, nos ha permitido establecer las razones del fracaso de la mayor parte de las luchas y las condiciones que permitieron algunos éxitos parciales" (p.40). Quando se compara essa visão com a mais genérica citada em Castells, (1977) e Altvaer, (1975), a referida "socialização do consumo" poderia se afigurar como uma "fatalidade" a se concretizar. O que não existe, obviamente. Todas as hipóteses ou teses que advogam a "inevitabilidade" do desenvolvimento ainda que desigual e contraditório, porém sempre ascendente da luta de classe (Cf. Castells no Postfácio, (1981), e que encontram fundadas na explicação que atribui ao consumo supremacia sobre as questões da produção capitalista - sobretudo da vertente teórica identificada com a "questão urbana", percebem, teoricamente, apenas uma expressão das lutas sociais. Sua generalização para o âmbito das lutas de classe deve ser objeto de caução empírica rigorosa para evitar equívocos. Estou me baseando, ainda, em LOJKINE, "Contribuição para uma teoria de Urbanização Capitalista", (1972); PICKVANCE, "Marxist approaches to the Study of Urban Politics", (1977); e PRETECEILLE, "Equipamentos Coletivos e Consumo Social", (1977).

Se, por um lado, são formas de lutas locais nascidas em decorrência das condições da industrialização capitalista e correspondentes ^o padrões de urbanização (que, conforme visto, encontram-se em associação, na vertente de análise citada, com o aparecimento de "equipamentos coletivos"), por outro

o ponto central de irradiação dessas lutas é frequentemente minimizado. Tal ponto, como se sabe, continua a ser as relações entre capital e trabalho em torno do processo de trabalho no local da produção.

Buscando recuperar essas duas vertentes das lutas sociais, HARVEY, (1978), irá destacar o encadeamento existente entre as lutas no local de trabalho, ou da produção, e o processo social relacionado com o "consumo". Admite, primeiramente, que à medida em que torna-se maior o excedente de trabalho e quanto mais rápida sua taxa de crescimento, mais facilmente o capital passa a controlar as lutas em torno do processo de trabalho. Esse aspecto, ligado que está a necessidade (do capital) em contar com excesso relativo de população trabalhadora, passa a se relacionar com os custos da reprodução da força de trabalho" (...) "dado um padrão de vida que reflete todo um conjunto de questões culturais, históricas, morais e do próprio meio." ¹ /

Em segundo, busca identificar nas transformações sociais de caráter "qualitativo" ligadas a força de trabalho - derivadas que são da divisão social do trabalho, dos "papéis ocupacionais" além da persistência de velhas clivagens do tipo racial, religioso, étnico ² / - a origem para a fragmentação das lutas sociais no capitalismo contemporâneo.

Nessa perspectiva, note-se bem, ainda que se reconheça o papel dos custos de reprodução da força de trabalho

¹ / Cf. HARVEY, "The Urban Process under Capitalism: a framework for analysis", (1978) Na visão do autor o processo urbano está identificado enquanto "processo de reprodução da força de trabalho em relação a luta de classe no local de trabalho", relação, essa, que expande e ramifica os conflitos. (p. 125)

² / Cf. HARVEY, op.cit.p.125: "But we should consider a whole host of qualitative aspects to labour power encompassing not only skills and training, but attitudes of mind, levels of compliance, the pervasiveness of the "work-ethic" and of "possessive individualism", the variety of fragmentation within the labour force which derive from division of labour and occupational roles, as well as from older fragmentations along racial, religious and ethnic lines".

(que passam a não ser indiferentes para o capital)^{11/}, a ênfase é dada a processos quantitativos (excesso relativo de população trabalhadora, cuja criação está relacionada com os processos tradicionais de migração da força de trabalho campo-cidade, competição de capitais e seus reflexos sobre os custos de reprodução da força de trabalho no meio urbano) e qualitativos (fragmentação das lutas sociais devido a divisão social do trabalho, clivagens culturais, etc.) conjuntamente.

Essas variáveis quantitativas e qualitativas que afetam as lutas sociais, por outro lado, apresentam pesos diferenciados no que se refere a determinação de políticas do Estado.

No tocante às lutas de classe, portanto, essas se dão a partir do processo de trabalho e daí são irradiadas para os mais diversos segmentos e setores da estrutura sócio-política, passando a incorporar lutas mais amplas. As quais envolvem, inclusive, classes sociais que não se encontram em torno dos conflitos diretos do "núcleo-duro" do capital, mas situam-se como classes urbanas não proprietárias (dos meios de produção).

Harvey ao comentar a questão das lutas pelos serviços sociais, aponta a ambiguidade fundamental que muitas dessas políticas (de despesas) sociais assumem. Constituem frequentemente, relações transformadoras em diferentes circuitos dinâmicos na sociedade (p. ex. vida escolar, saúde pública, habitação envolvida com a questão do solo urbano e dos aluguéis), mas podem também reforçar as iniquidades da

^{11/} Cf. HARVEY, op.cit., p.124-125. Na expressão do autor, "A change in these cost (de reprodução, RTN) or in the definition of the standards of living has obvious implications for real-wage demande and for the total wage bill of the capitalist class. The size of internal market formed by the purchasing power of the working class is not irrelevant to accumulation either". (p. 125).

reprodução social quando se coloca o atendimento pelo Estado.

São, ao mesmo tempo, reivindicações de diferentes segmentos sociais, e políticas de Estado que (no conteúdo) se não apropriadas pela "lógica" dessa reprodução social, (mas não exclusivamente por se tratar de uma subordinação ao ca pital). ^{1/}

Nesse sentido, mudam a natureza e a função de lutas sociais que visem a atingir e/ou manter conquistas e reivindicações. Trata-se não só do bem ou serviço que pode ser oferecido, mas o que é conquistado. Assim, a própria for mulação das políticas sociais pelo Estado encontra-se perpa sada por essa ambiguidade, que as tornam necessariamente "ele mentos" de um processo mais amplo de reprodução social. Gough, nesse sentido, vai afirmar que se torna indispensável sepa rar a origem histórica concreta das políticas sociais, das funções correntes que desempenham em uma dada formação so cial. Em outros termos: "Políticas sociais, originalmente um produto da luta de classe serão, na ausência de lutas poste- riores, absorvidas e adaptadas para beneficiar os interesses das classes dominantes". (GOUGH, 1975:76).

De maneira geral, este tipo de perspectiva acerca da eficácia das lutas sociais em torno da determinação de po líticas específicas do Estado (e seu direcionamento em ter- mos de despesas sociais) pretende chamar a atenção para o fato de que não basta o surgimento de necessidades "históri- cãs" mais elevadas e amplas das classes trabalhadoras para dar forma e conteúdo a essas políticas. Nesse sentido vale observar que a absorção e adaptação das políticas sociais (as sim como de qualquer política governamental que seja crista lização de conflitos fundamentais de interesses) por parte das classes

^{1/} Harvey cita, como exemplo, a definição de saúde presente em um sis- tema nacional de saúde, que identifica a doença como um estado de incapacidade para ir ao trabalho; o que é "...muito diferente de uma definição que abarcasse o bem estar físico e mental completo do indivíduo em um dado contexto físico e social". (HARVEY, 1978:126).

dominantes, constitui a segunda expressão de "mão-dupla" que possuem as lutas sociais no desenvolvimento capitalista.

É talvez Offe, (1972)

(quem levará ao extremo essa perspectiva ao afirmar que o "desenvolvimento do Welfare State se dá em relativa independência do debate ideológico e da controvérsia política". Acrescenta, ainda, que as plataformas eleitorais dos partidos e os resultados de eleições parecem não ter influência sobre a porcentagem do orçamento estatal destinado a despesas de bem-estar e a programas recentes nessa área. ^{1/} Além disso, o desenrolar dessa forma de estado, ocorrendo no âmbito puramente reformista da política social e dos programas administrados sob o cálculo tecnocrático, reforçariam a tese de que a via conservadora não só é hegemônica nesse tipo de política do Estado, mas também uma forma de normalizar pressões sociais emergentes deslocando-as para fora do campo especificamente político e ideológico. ^{2/}

Sobre a questão dos determinantes políticos desse tipo de ^{ven}interacionismo do Estado: um dos corolários que Offe usará para suportar sua tese de "apoliticismo" no desenvolvimento das medidas de "welfare" será de ordem a recuperar as determinações da base sócio-econômica. Em outros termos, o autor admite que:

"Muito mais importante em termos de determinantes políticos são as variáveis econômicas e sociais como crescimento da produtividade, extensão da mobilidade social, o nível tecnológico das indústrias básicas, o tamanho e a composição da força de trabalho, a curva de idade da população e outros indicadores macroeconômicos e macrosociológicos". (p. 434)

^{1/} Offe, obviamente, refere-se em suas teses a formações capitalistas com regimes do tipo parlamentar ou liberal-democrático, em especial a Inglaterra, Alemanha Ocidental e Estados Unidos. Se aplicadas na análise mais ampla sobre essa forma de Estado é fácil constatar que nos mais diversos países capitalistas essa via de reforma social possui traços comuns ou traços unificadores que nos permitiria identificar tipos diferentes de Estado sob uma base similar de alternativas para responder às lutas sociais.

^{2/} Cf. HABERMAS, J. (Conservatism and Capitalist Crisis, 1979) que situa o potencial de neutralização de conflitos sociais emergentes (do tipo questão feminina, lutas raciais, desemprego, minorias, etc.) que o Estado contemporâneo passa a manipular na "administração" das crises capitalistas. Como tendência marcante e generalizável desse tipo de Estado ressalta a natureza de administração dessas tensões de forma que não ocupem um espaço especificamente político no sistema de poder, mas permaneçam fragmentadas entre si, e periféricas ao quadro político.

Offe refere-se, ainda, à presença dominante de uma via conservadora na gestão de políticas e programas sociais, onde a administração da reforma social assume o caráter de controle tecno-burocrático, não só dos perigos e riscos de conflitos potenciais e de inseguranças sociais, mas também está embrenhada na racionalidade dos recursos escassos.¹

Seria, pois, através de uma explicação sobre o "apoliticismo" da administração estatal nas políticas (de despesas) sociais, e da predominância de fatores inerentes a transformação da estrutura sócio-econômica, onde o autor irá reduzir a importância do papel que as lutas sociais (seja do tipo político-parlamentar, eleitorais, difusas ou de classe) viriam a desempenhar na determinação de políticas sociais.

Obviamente, tal "apoliticismo" apontado por Offe na descrição da via conservadora da reforma social em países capitalistas é, ele mesmo, uma característica política cunhada no encaminhamento que setores dominantes no Estado dão, ou imprimem, às tensões, conflitos e inseguranças sociais do capitalismo contemporâneo.

Essa posição tem dois desdobramentos importantes: primeiro, a nível do próprio ensaio do autor (e que não nos interessa, por ora) - onde defende o ponto de vista de que a emergência do "Welfare State" nos países capitalistas maduros não é, nem de longe, um aspecto revolucionário, (segundo entendem os marxistas, i.e. uma mudança estrutural básica).

¹O autor especifica que "...no government can afford to expand welfare services beyond a certain limit without being punished by inflation, unemployment, or both. The margin of decision thus becomes so slight in a capitalist system as to be barely visible" E mais, esse tipo de Estado está em ação não devido a um "(...) pull of a conscious political will, but rather by the 'push' of emergent risks, dangers, or bottlenecks, and newly created insecurities or potential conflicts which demand

immediate measures that avoids the socially destabilizing problems of the moment". (p.485).

Segundo, a nível da nossa leitura, programas e projetos sociais (no âmbito de políticas de despesas sociais) são formulados, implementados e absorvidos pelas classes dominantes por fatores não exclusivamente ligados a lutas sociais. Mas antes, seu surgimento no âmbito de um Estado cuja via conservadora para a reforma social é hegemônica, deve-se muito mais ao estabelecimento de medidas que evitem o surgimento, aguçamento ou continuação de lutas sociais.

Nesse sentido, seriam medidas compensatórias, destinadas a remediar situações sociais graves (de tipo questão habitacional, solo urbano, criminalidade, desemprego, desagregação familiar etc.) derivadas diretamente de situações deterioradas de relações sociais que atingem a produção de grupos e camadas na sociedade; e do aguçamento de conflitos industriais, da alteração da estrutura populacional, etc.

Todas essas tensões e conflitos, variáveis conforme a formação social considerada, ainda que sejam contraditoriamente atenuadas ou compensadas pelas políticas (de despesas) sociais (i.é, elas não são propostas para "eliminar" tais problemas direta ou indiretamente, e, em geral, acabam gerando outra cadeia de "problemas") - de qualquer forma, são tensões e conflitos que atuam enquanto fontes permanentes de instabilidade para o sistema de poder.

Aí, sim, se afigurariam enquanto determinantes políticos para acionarem ^{em} uma dada direção o sistema de poder. Ora, a nível das políticas (sociais) do Estado, o sistema de poder busca orientar sua intervenção, e a eficácia dessa, para a contenção de lutas sociais (o que deve estar associado, é claro, ao que já foi apontado como a força legitimadora das diferenças de classe). No que toca às fontes sociais geradoras de tais lutas, essas são as mesmas que atuam como fontes permanentes de instabilidade para o sistema de poder.

Há que se convir, portanto, que variáveis macro-econômicas e macrosociológicas explicam tanto as lutas sociais, quanto as políticas sociais do Estado.

A fim de completar essa reflexão, seria legítimo estabelecer a hipótese de que a relação (abstrata) entre lutas sociais e políticas (de despesas) sociais do Estado não se apresenta de maneira causal - i.é. o surgimento de um determinado conflito de classe, ou de luta social mais ampla, não determina diretamente políticas sociais do Estado. Entretanto, os fatores que atuam como determinantes políticos encontram-se necessariamente na natureza das lutas sociais e também na formulação de políticas governamentais (específicas ou estratégicas) que instrumentalizam, impulsionam ou animam as lutas sociais. 1/

(2) O Quadro Brasileiro

Parece crucial, nessa altura de nosso exame, re-
metermos a seus desdobramentos para o campo his-
tórico peculiar de formações sociais capitalistas onde o
padrão das lutas sociais e sua relação com o Estado, apre-
sentam um quadro diverso desse que abordamos anteriormente.
Refiro-me, é claro, a formações sociais latino-americanas
onde a presença da industrialização e da acumulação urbano-
industrial marcam indelévelmente o padrão de lutas sociais,
ora distinguindo-o do curso contemporâneo nas formações ca-
pitalistas avançadas, ora apresentando algumas similitudes.

Tais similitudes, em sentido amplo, referem-se a
determinantes políticos gerados a partir da existência co-
mum de "variáveis" macroeconômicas e macro-sociológicas iden-
tificados com as transformações urbano-industriais. Mudam
sua natureza, intensidade, relações de poder, padrões de de-
pendência ao Estado, etc., mas o fato histórico em questão
é o mesmo: classes subalternas em luta levam, ou não, a uma

1/ O'Connor, em "USA: A Crise do Estado Capitalista", (1977) aponta para essa relação ao mencionar o papel de lutas sociais travadas por movimentos nacionais, grupos feministas, organizações de negros, grupos pró-direitos previdenciários contra o complexo previdenciário local e outras burocracias no sentido de aumentar e desenvolver novos padrões de assistência e programas. A proliferação de projetos, programas e ações institucionais do Estado na década de 60 corresponderia a uma tentativa de resposta a esses movimentos. As siste-se, igualmente, a reação de segmentos sociais identificados com o capital competitivo contra a ampliação de programas sociais para minorias e pobres. (pp.169-170).

instensificação da intervenção do Estado no sentido de garantir o investimento e consumo sociais, desempenhando importante papel alocador e produtor de atividades indispensáveis para a reprodução social (capitalista). As reformas sociais apresentam-se, igualmente, como um importante capítulo da função regulamentadora do Estado, quaisquer que sejam sua abrangência e eficácia enquanto políticas (de despesas) sociais.

Além disso, todas as grandes linhas de reforma social no âmbito do capitalismo contemporâneo (sistema previdenciário, legislação trabalhista, assistencialismo e paternalismo consolidados sob a forma de "serviço social", reformas educacionais, etc.) encontram-se presentes em formações sociais diversas, tomando por base sua inserção no mercado capitalista mundial e nas relações de poder internacional.^{1/}

Há, por isso mesmo, uma tensão permanente entre essas grandes linhas de reforma social permissíveis no quadro de sociedades capitalistas contemporâneas e o desenrolar concreto de lutas sociais internas cuja dinâmica escapa, frequentemente, dos marcos já dados por experiências de países de capitalismo hegemônico.

Essa dinâmica, na atualidade, tem sido notada em vários exames que buscam situar a natureza dos movimentos sociais, sobretudo de base urbana. Em particular destacaremos duas vertentes de análises que se referenciam mais diretamente à relação entre lutas sociais e políticas do Estado. Trata-se, em primeiro lugar, da posição de classe de camadas e

^{1/} Para uma análise comparada na América Latina (com referência a tendências no âmbito de países capitalistas avançados) no tocante aos sistemas de previdência e assistência sociais, ver MALLOY, J. op. cit. (1979), em especial capítulo VI, "Brazil in Comparative Perspective" (p.146).

segmentos sociais diretamente afetadas pelas transformações urbano-industriais capitalistas, através das quais operavam e continuam a operar-se, conflitos expressivos cuja natureza política está intimamente ligada ao "mundo do trabalho" e do capital.

Em segundo, paralelamente às transformações da base social derivadas dessas mudanças estruturais (em geral apontadas como "momentos" da industrialização), deparamos com o exame das classes urbano-industriais e rurais despossuídas dos meios de produção enquanto agentes políticos concretos, e suas relações com a organização/reorganização do Estado.

Esses dois paradigmas de análise não levam somente essas configurações. Em geral, o primeiro paradigma está relacionado com os chamados (na década de 60) "problemas do desenvolvimento", ou da modernização, cuja principal temática é, talvez, a transformação da estrutura produtiva urbana, que dá lugar a constituição de uma classe operária industrial, e a concentração nas cidades de vastos contingentes trabalhadores que não logram inserção nas atividades capitalistas em expansão. Aqui, os principais agentes sociais encontram-se identificados como operariado fabril (enquanto exército da "ativa" e da "reserva"). Sua principal expressão de lutas, ou de conflitos sociais, está identificada com o movimento operário sindical (greves, organizações sindicais, corporativismo, legislação trabalhista, etc.). O aparelho estatal, no âmbito dessas lutas sociais, tende a assumir um papel de "normalizador" através de políticas que buscam institucionalizar os conflitos entre capital e trabalho, chamando a si funções regulamentadoras (legislação social) e coatoras (judiciário que pode conjugar-se com o uso da força institucionalizada), além daquelas simplesmente repressivas (força militar e política). ^{1/}

^{1/} A produção em torno do movimento operário é extensa, matizada e incorre riamos em uma sobreposição de temáticas se formos aprofundar pela bibliografia pertinente: o interesse aqui é destacar para o nosso tema a crescente tendência de estudos recentes em considerar o movimento social de base operário-sindical conjugada e paralelamente ao surgimento de movimentos sociais urbanos. Como se sabe, no primeiro caso, os agentes sociais se definem por relações (sociais) com a produção, enquanto

no segundo, por suas relações com o consumo coletivo (equipamentos urbanos, etc.). Ver, nesse sentido, SADER, (1980) MOISÉS, (1979).

No segundo paradigma encontram-se em jogo lutas sociais mais amplas, ainda que relacionadas direta ou indiretamente com a questão operária - mas onde se destacam agentes sociais que expressam a ação da massa popular em seus conflitos de exclusão-inclusão vis-à-vis ao sistema político e econômico. Como notou Torre, assistimos na América Latina a uma relativa autonomia entre as dimensões identificadas ao "mundo da produção" e ao "sistema de dominação" o que teria levado os movimentos trabalhistas "(...)" por um lado, a organizar-se em nome da condição operária em torno dos sindicatos e, por outro lado, a definir-se a partir da referência à massa popular excluída do sistema político como partes de uma coalisão sócio-política mais ampla" (TORRE, 1979:73).

No que toca à fase de predominância da monopolização da acumulação urbano-industrial, assistimos a fenômenos políticos que representam a passagem de um Estado que organizava sua base de poder sobre um "bloco populista" ^{1/} para uma forma de Estado autoritário, centralizado, altamente integrado por funções burocráticas, e crescentemente sob a órbita da "dependência" (no sentido de abertura, penetração e lógicas de funcionamento, vis-à-vis aos centros hegemônicos capitalistas). ^{2/}

^{1/} Acerca da constituição desse bloco na década de 50 v. WEFFORT, (1978), e sobre o bloco político-ideológico e o papel burguês no regime populista, cf. ANDRADE, (1979); cf. MOISÉS, (1978a) sobre revisão teórica acerca desse ponto.

^{2/} Essas características têm sido fartamente discutidas pela literatura especializada; tomamos como referências trabalhos de CARDOSO, (1977); -, (1975); O'DONNELL, (1978a); PINHEIRO, (1977) - acerca de questões como estado burocrático-autoritário, sustentação política e apoio de classes, natureza empresarial do Estado, etc.; acerca de pontos como planejamento social e geral, Estado e Urbanização, natureza das despesas governamentais e planos de desenvolvimento estou me baseando em IANNI, (1971); KOWARICK, (1976); AFONSO, (1977); LAFER, (1970); sobre a questão da dependência a fonte privilegiada é a resenha crítica de PALMA, (1978).

No tocante as lutas sociais relacionadas com esse paradigma (ou aos fenômenos sócio-políticos^{de} que procurava dar conta) destacava-se a questão da sustentação política do Estado post-populista, e da existência da "marginalidade social" de amplos setores das classes populares (e configurações diversas, tais como migrações rural-urbanas, questão das favelas no meio urbano, desarticulação da sociedade e economia regional, efeitos do "arrocho" de salários, etc.)

Mais recentemente, surge um foco de preocupação (teórico e empírico) relacionado com os chamados "movimentos sociais urbanos", cujos conflitos estão, sobretudo, centrados em torno do "consumo" coletivo na estrutura de reprodução social de amplas camadas das classes trabalhadoras no meio urbano-industrial. Aqui, os agentes sociais são as "massas" urbanas assalariadas, sob a forma de um conjunto "heterônimo" de papéis produtivos e vivendo sob uma problemática unidade política (ou não-unidade). ✓

Há, evidentemente, a questão do Estado que passa a enfrentar "ecumenicamente" as tensões e conflitos gerados pelas condições de vida política e econômica dessas massas urbanas-submetido que é às contradições da passagem (antes requerida) post-populista. A expressão dessas contradições revela-se, no caso do intervencionismo social, por políticas não mais centradas sobre as exigências dos trabalhadores ligados ao "mundo da produção", mas sobre as funções de um atendimento que se pretende "universal". As despesas sociais do Estado, no âmbito de sua intervenção tanto alocadora (legislação, judiciário, sistema fiscal, etc.), quanto produtiva (novas formas de organização da produção social) passam a ser determinadas por situações políticas e econômicas mais complexas e diversificadas.

1/ Aqui a principal referência é o trabalho de MOISÉS, J.A. "Classes Populares e Protesto Urbano", tese de doutoramento, USP, (1978), em especial CAP. XI, cuja síntese encontra-se publicada sob o título "Condições Urbanas, Estado e Movimentos Sociais", in Revista de Cultura & Política, (1), 1979, pp. 27-34. Tomo também como pontos referenciais trabalhos de MOISÉS E MARTINEZ-ALLIER, (1977), CACCIA-BAVA, S. e TELLES, S. (1981); ROLIM, (1980); e SANTOS, (1977).

Ao remetermos essas questões para o marco histórico das experiências ocorridas na formação social brasileira (no que toca ao continuum de problemas que abarcam os dois paradigmas relacionados) - deparamos com a seguinte pergunta: qual a eficácia das (variadas formas de) lutas sociais no sentido de se configurarem como determinantes especificamente político para as políticas (de despesas) sociais do Estado?

É interessante notar que a bibliografia pertinente aos dois paradigmas apontados vem, recentemente, buscando revisões teóricas importantes para situar a inadequação de alguns pressupostos antes assinalados acerca do papel do movimento sindical e das classes populares vis-à-vis ao Estado.

Em primeiro lugar, trata-se de uma crítica ao que já foi denominado "approach estruturista" da prática social e política das classes populares. Segundo essa, "(...) a classe trabalhadora brasileira, no tocante a sua participação econômico-corporativa se limitou aos condutos da estrutura sindical corporativa e burocratizada: no plano político, que seria propriamente o terreno onde essa classe poderia explicitar um projeto próprio - sua participação não foi além de uma adesão aos movimentos populistas, que, absorvendo os interesses de uma multiplicidade de classes, simplesmente esqueceria os interesses específicos dos trabalhadores". (Cf. MOISES (1978a))

[Relacionado a essa perspectiva, estaria presente a "heterogeneidade de estrutural da classe trabalhadora que, segundo essas explicações, impediria a militância e a combatividade dos trabalhadores". Além disso, a preocupação dominante parece ter sido analisar o movimento trabalhista brasileiro sob um enfoque comparativo, tomando como base similitudes/diferenças frente ao "modelo clássico" do trabalhismo e movimento operário europeu.

Esse último aspecto tenderia a reforçar o papel de determinantes estruturais para ação política dessas classes, minimizando e subestimando a tradição de lutas, viciadas,

situações organizativas e os próprios atores em sua liberdade de ação. ^{1/}

Esses componentes, aqui apenas destacados sumariamente, fazem parte de uma revisão teórica importante para o enquadramento do nosso tema. Grosso modo, ao se incorporarem a trabalhos concretos de análise, pesquisa e interpretação da ação política das classes trabalhadoras sobre o Estado vêm destacando o surgimento a) de um processo de ruptura interna do sindicalismo populista, e chamando a atenção para traços de independência operária, "(...) que contrasta de maneira clara com as tendências dominantes no movimento sindical no país desde os anos 50", ^{2/} (daí a denominação de "novo sindicalismo"). E b) de uma ação politicamente importante e considerável a nível de movimentos sociais urbanos cujo entendimento passa pela questão de como o protesto, a explosão social, a violência dos "quebra-quebras", movidos por camadas populares situadas heterogeneamente no "mundo da produção", adquire unidade diretamente no plano político devido, entre outras razões, ao solapamento da legitimidade do Estado na gestão de equipamentos urbanos. Nesse sentido, ao se entender classes populares enquanto um "coletivo socialmente heterogêneo", a ele se identifica um tipo de luta social (por inclusão de seus integrantes nos benefícios e transferências asseguradas pelo Estado, entre elas as do tipo "produto" do intervencionismo social, etc.) onde se dará a unidade política de setores dispersos no mundo da produção.

^{1/} Críticas nesse sentido encontram-se, além de MOISÉS, (op.cit.1978a), em SOFER, "Recent Trends in Latin American Labor Historiography", (1980), que observa nas obras em resenha: "(...) They overestimate the strike as opposed to other forms of popular protest. They inflict an accommodationist, or integrationist, model on relations between workers and the state, and (...) can make workers the passive recipients of elite or employer decisions rather than treat them as agents of social change". (p.175). O trabalho que marca orientação contrária ao "approach estruturalista" é o de WEFFORT (1972), _____ (1973).

^{2/} Cf. WEFFORT (1972)

Ao destacarmos a questão do determinante político desempenhado pela ação de protesto e explosão social de camadas sociais que lutam contra a gestão pública de equipamentos coletivos, seja a sua inexistência ou ineficácia - entra em jogo uma unificação de interesses populares frente a qual o Estado não encontra-se indiferente.

Em primeiro lugar, a análise sobre os supostos efeitos políticos da ação direta das massas no tocante à "deslegitimação" da gestão pública de equipamentos coletivos chama a atenção para o agravamento das contradições presentes entre Estado e massas urbanas, sempre ratificadas pelo uso da força e violência policial-militar para conter tais "abusos", (Cf. MOISES e MARTINEZ-ALLIER, 1977:55). O que revela que o aparelho estatal mobiliza recursos do tipo alocador (uso da força militar e legislação punitiva) - que se define negativamente. A contra-partida desse tipo de intervenção alocadora, seria aquela do tipo "produtiva", onde estariam em jogo a elevação do grau e do tipo de transferência de bens ou serviços enquanto resposta positiva a ação política de protesto e explosão social.

Há, obviamente, uma clara não obstante, precária, relação entre a intervenção alocadora e produtiva no tocante ao enfrentamento pelo Estado de lutas sociais que objetivamente afetam o sistema de dominação, (ao criar efeitos deslegitimadores, p.ex.). Ela se expressa seja na incapacidade de o Estado efetivamente resolver a inexistência, ou insuficiência, do bem ou serviço coletivo (daí utilizar coerção e repressão); seja na presença produtiva estatal, que, de alguma forma, cria canais ou condutos para que tais lutas sociais sejam localizadas e tópicas - ou não - cheguem a se expressar como lutas continuadas e de monta a desestabilizar o sistema político.

É interessante notar, a esse respeito, que a utilização de políticas (de despesas) sociais está relacionada com essa precária tensão entre recursos que se definem negativa e positivamente através desses dois tipos de intervenção social do Estado.

A nível dos movimentos urbanos, o problema da eficácia das lutas que travam aparecerem, ou não, como de terminantes políticos para o impulsionamento de políticas (de despesas) sociais do Estado - tal problema ou indagação, está intimamente relacionada com a questão anteriormente colocada acerca da natureza do "coletivo socialmente heterogêneo", enquanto noção que abarca as "classes populares". Noção, ou realidade, é por essa via onde se estruturaria a unidade política de setores classistas e interclassistas dispersos pela estrutura sócio-econômica urbana.

A efetivação dessa unidade, cujo potencial em termos de influenciar, dirigir e exigir o intervencionismo social do Estado é inquestionável - parece problemática justamente pelo tipo de prática política em jogo: trata-se de movimentos classistas em germinação? Podem ser englobados em torno da noção "classes populares", enquanto "(...) um agente social único e singular agora, dissolvendo as antigas diferenciações entre cidade e campo"? ^{1/} Sua ação está ao nível da exigência, e não mais solicitação, do intervencionismo social do Estado - é bem verdade. Isso significa que a determinação política que tais movimentos exercem sobre o aparelho estatal está circunscrita ao "sistema"? ^{2/}

Essas questões, obviamente, incidem sobre os fatores limitativos e sobre as potencialidades que os movimentos sociais urbanos possuem na formação social brasileira, e sua relação política com políticas (de despesas) sociais do Estado. Extravasam, entretanto, nossa preocupação inicial ao apontarem para novos paradigmas de lutas sociais que somente estudos de profundidade e de conjuntura, aliados a marcos teóricos mais amplos, poderão efetivamente responder. Marcam, por isso mesmo, um horizonte

^{1/} Em OLIVEIRA, F. "Acumulação Monopolista, Estado e Urbanização: a nova qualidade do conflito de classes", (1977:74).

^{2/} Sobre a composição policlassista e reformista dos movimentos sociais, v. MOISES, "Experiências de Mobilização Popular em São Paulo", (1978b:86).

político potencial (a nível de agentes concretos e conscientes de sua força), a partir do qual o Estado deve necessariamente (embora não no sentido e com o conteúdo exigidos) estar atento.

(3) O CAMINHO DE VOLTA

Tal como se deixou implícito anteriormente quando passamos pela revisão dos movimentos sociais identificados com o consumo coletivo/gestão pública de equipamentos coletivos, o seu estatuto teórico e empírico de referencial para a explicação de lutas sociais que rebatem sobre o Estado está estreitamente ligado às novas configurações que assume o movimento operário e sindical.

Constituem, por isso mesmo, um nível de expressão das lutas que são geradas no âmbito do "núcleo-duro" do capital - a fábrica, o "mundo da produção" ou do trabalho. Ao se irradiarem multiformes e irregularmente por outros níveis da reprodução social, afetam direta ou indiretamente o sistema de dominação. Sua configuração estritamente operário-sindical, no tocante ao enfrentamento trabalho-capital, perde expressão imediata e passa a ganhar força através de lutas difusas, muitas vezes débeis que irrompem ao nível das comunidades, associações de bairro, movimentos de reivindicações "corporativas", nas favelas, etc.

Os efeitos diferenciados sobre a estrutura de poder político do Estado foram abordados: no que se refere ao intervencionismo social estatal essa dúplici natureza dos movimentos sociais urbanos gera reações alocadoras e produtivas (tanto negativas quanto positivas em relação às reivindicações). A presença do Estado nesse campo de relações sociais é, historicamente contraditória, uma vez que oscila entre a necessidade de (a nível do sistema de poder) manter sua base - ainda que estreita - de dominação, e sua forte vinculação aos movimentos de alteração da base estrutural, os quais lhe impõe novas e renovadas pressões no sentido de instaurar e reinstaurar, continuamente, a dominação econômica de princípio capitalista do trabalho assalariado e lucratividade nos eixos de acumulação urbano-industriais.

Nesse processo, não há como deixar de remeter es se sentido da dinâmica que assumem as lutas sociais, ao se irradiarem a partir do núcleo-duro para movimentos que envolvem um coletivo social heterogêneo recuperando seu sen-tido inverso. Isto é, trata-se de identificar nessa dinâmi-ca possíveis trajetórias de lutas que percorram o caminho inverso, do coletivo social heterogêneo para o mundo da produção - o que pode significar novas e redobradas pressões políticas sobre o intervencionismo social do Estado.

Nas questões que envolvem o "novo sindicalismo" no Brasil essa dinâmica parece ter sido embrionariamente identificada, lançando luz sobre determinantes políticos que extravasam a ação dos sindicatos e de organizações de classe. Tais determinantes - entre eles se encontram as greves de massa - assumem importantes influências sobre as decisões das políticas governamentais. Relacionando a condição de trabalhador com a situação de cidadão, consumidor urbano ou habitante dos aglomerados urbanos, tais lutas podem marcar muito mais do que o intervencionismo social do Estado - podem, além disso, atuar como determinantes para alterar o padrão de dominação e do sistema de poder. Abrindo, assim, acesso às formas e mecanismos de fôrmulação de políticas (de despesas) sociais.

CAPÍTULO II

POLÍTICAS DE DESPESAS SOCIAIS E O PROCESSO DE VALORIZAÇÃO DO CAPITAL

(1) Delimitações

As influências das lutas sociais sobre as políticas geradoras de intervenções sociais do Estado (definidas, estas, como um processo que nasce de fora para dentro do domínio político estatal), supõe duas fontes de constrangimentos, ou barreiras.

Constrangimentos derivados da própria dinâmica interna dos movimentos sociais em sua eficácia concreta na conquista de ações do Estado em transferências materiais e benefícios políticos e ideológicos. E constrangimentos derivados dos mecanismos de sustentação do próprio aparelho estatal- dependente que é do processo de valorização do capital.

No primeiro caso, tais limitações referem-se ao que foi discutido anteriormente quanto aos problemas impostos à unificação das lutas históricas no plano sindical-operário, com as lutas travadas por diferentes segmentos das massas urbanas (entendido como um coletivo socialmente heterogêno^{1/}) e o impacto destes movimentos sociais de base urbana (sindical e de bairros) no sentido de levar o Estado a implementar reformas sociais.

No segundo caso, estamos frente a barreiras impostas ao Estado pelo processo de valorização do capital, no sentido de que o Estado reduza ao mínimo o dinamismo dos investimentos sociais. Por hipótese, um tanto instrumentalista nas relações entre CAPITAL/ESTATAL

1/ A autonomização dos dois campos de luta, tal como defendi, compõe aspecto básico desta limitação da eficácia das lutas sociais em retirar do Estado, mais e melhores políticas de despesas sociais.

- admite-se que a acumulação cega das forças produtivas, geradas pelos "fatores" do mercado, utiliza o aparelho estatal para subjugar o alcance das lutas sociais que enxergam no poder público o horizonte de suas reivindicações econômicas, políticas e ideológicas.

Dado que o poder público é dependente da acumulação capitalista, derivando dela sua base de sustentação e de legitimidade, seria lícito supor que os investimentos sociais (não importa que eficácia tenham para as classes subalternas) constituiriam uma "sangria" das oportunidades de o Estado fomentar o processo de acumulação, comprometendo a reprodução do capital.

O que esta questão ^{tem} de empírico, tem também de potencialidades teóricas.

Trata-se, em primeiro lugar, de recuperar algumas delimitações analíticas sobre o significado das chamadas políticas (de intervenção geral do Estado) do tipo alocador e produtivo^{2/}. Nas atividades alocadoras, tanto quanto nas produtivas, o Estado desempenha funções "positivas" para a reprodução e sustentação do capital.

No primeiro tipo de atividade o aparelho estatal limita-se a distribuir recursos já produzidos, enquanto que no segundo, se engaja diretamente na geração de bens e serviços necessários à reprodução social.

--

2/ Para maiores detalhes, V. OFFE, C. "The Theory of Capitalist State and the Problem of Policy Formation" (1975:125).

O tipo alocador expressa atividades relacionadas com o poder "legal-racional" do Estado, seu poder normativo e coercitivo, e com a natureza autoritária de suas agências (aparato jurídico, poder de polícia, uso da violência institucionalizada).

Para o exercício destas atividades, tem disponível um arsenal de recursos institucionais próprio, e usá-los é uma questão de por que, como e para quem alocá-los. Por isto mesmo, sua utilização está permanentemente voltada para a manutenção de determinado ordenamento (status quo) no processo de reprodução social.

A intervenção do tipo produtivo se expressa (a), através da presença de estímulos físicos exigidos para a manutenção do processo acumulativo (p.ex. sob a forma de ordenação do mercado de trabalho, salário; insumos de capital, matérias-primas); (b) através da "geração de respostas" às ameaças potenciais de interrupção deste processo (p.ex., competição intercapitalista sob controle; intervenção "saneadora" em capitais particulares, subsídios, incentivos, etc.); e (c) pela presença de um "estatal" produtivo, não apenas pelas formas apontadas acima, mas também pela produção, regulação e operação de investimentos sociais. Tantos os insumos físicos, quanto os investimentos sociais podem ser considerados como uma atividade do tipo produtivo do Estado face à impossibilidade de serem operadas por unidades individuais de acumulação.

Há, ainda, outro plano analítico de delimitações acerca das influências e determinações sofridas pelas políticas de investimento social do Estado a partir das relações com o processo acumulativo.

Esse plano refere-se às funções desempenhadas pelo Estado

em geral, constituindo elementos típicos do funcionamento do aparelho estatal, e por isso mesmo, parte de sua definição enquanto estado capitalista:

Estas funções podem ser sintetizadas como as de:

(1) EXCLUSÃO (não se trata de um Estado enquanto agente especificamente capitalista, uma vez que não pode iniciar a produção dentro de empreendimentos privados); (2) SUSTENTAÇÃO (uma vez que não pode iniciar a produção, deve criar e sustentar as condições de acumulação, o que equivale ao estabelecimento de controle sobre possibilidades e eventos destrutivos capazes de ameaçar o processo de acumulação; (3) DEPENDÊNCIA (uma vez que o poder de Estado está baseado na continuidade do processo acumulativo, políticas e interesses estatais não podem ser inconsistentes com sua função protetora: tais políticas e interesses, "considerados em si, podem ter pouco, ou nada, a ver com a acumulação. A acumulação atua como o mais poderoso critério de pressão, mas não necessariamente como determinante do conteúdo no processo de formação de política"^{1/}). E, por fim, (4) LEGITIMIDADE, (critério que corresponde à função de tornar coexistentes, as funções de exclusão, sustentação e dependência- ou, ao contrário, sua não-coexistência).

No âmbito das revisões teóricas recentes sobre a questão

^{1/} Cf. OFFE, C. obra cit. pp.125-127.

do Estado, é importante salientar algumas linhas marcantes para o quadro atual do debate acerca das funções estatais (em particular nos pontos que dizem respeito ao problema da legitimidade):

(i) tem se buscado a superação de análises que, grosso modo enfatizam uma polaridade das funções do complexo institucional e produtivo do Estado capitalista contemporâneo entre acumulação e legitimidade (Cf. p.ex., concepções gerais de O'CONNOR, A Crise Fiscal ou MILLIBAND, O Estado na Sociedade Capitalista; para o quadro brasileiro, v. AFONSO C. e SOUZA, H. O Estado e o Desenvolvimento Capitalista no Brasil: A Crise Fiscal, entre outros) ^{4/}.

(ii) Evitar essa polaridade significa a possibilidade de superar a análise da dinâmica de um aparelho estatal cujas políticas estariam divididas entre o "econômico" e o "político". Se bem que esta ruptura não seja dada analiticamente, mas construída pelas relações de dominação específicas desta sociedade, estabelecer a priori a polaridade em questão, simplifica o entendimento de como os processos e as funções intermediárias entre acumulação e legitimidade atuam no sentido de aparecer justamente enquanto um campo de relações de classe que mascara esta ruptura.

O que se dá de forma tal que atrai para o campo de dominação da burguesia, as classes que estão excluídas da distribuição do excedente gerado pela acumulação.

(iii) Evitar a visão segundo a qual a subordinação das classes trabalhadoras se dá por meio ou da subordinação direta ins-

^{4/} Uma visão alternativa pode ser encontrada em OFFE, C. obra cit. (1975) e em ALTVATER, E. "Problemas del Intervencionismo del Estado" (1977) que propõe serem as funções estatais entendidas enquanto (i) criação das condições gerais da infra-estrutura produtiva (ii) determinação e salvaguarda de um sistema legal generalizado no seio do qual se dão as relações entre sujeitos (legais) da sociedade; (iii) regulação dos conflitos entre trabalhadores e capitalistas e, sendo necessário, repressão política à classe operária, não apenas por meios militares e políticos (iv) garantir e expandir o capital nacional total no mercado capitalista mundial, (no caso, obviamente, de formações capitalistas centrais). Ou, ainda, em O'DONNELL, G. "Anotações para uma Teoria do Estado" - sua definição do Estado envolve não só as condições constituintes, mas igualmente funções históricas, muitas das quais debatidas por OFFE, (1975). Sobre a utilização deste marco teórico alternativo v. trabalho de TORRES, J.C. "Referências teóricas para a análise da questão da estatização" (1977), no caso brasileiro.

taurada pelos chamados "aparelhos econômicos" (empresas) no seio dos processos de valorização do capital- ou por meio do aparelho de dominação política, no seio das instituições públicas, onde ocorreria a tentativa de legitimidade, de consenso e de unidade. Ou, inversamente, por meio da coerção institucionalizada, do poder de polícia e da violência política e militar.

No fundo do debate sobre as relações contraditórias entre acumulação e legitimidade (em sentido amplo, entre a dominação econômica e dominação política) encontra-se a seguinte questão:

"Por que a violência se reveste da forma de dominação estatal oficial, ou o que dá no mesmo, por que o aparelho de coação estatal não se constitui no aparelho privado da classe dominante, por que ele se separa desta última e se reveste da forma de um aparelho de poder público institucionalizado, separado da sociedade? 1/

A resposta a esta questão, como é sabido, encontra-se baseada na lei do valor, e remete a um traço basilar da sociedade em que predomina o trabalho assalariado (este que é, ao mesmo tempo, vítima e algoz do Capital). Qual seja: "é preciso que a exploração e a reprodução das classes não se efetuem (e não possam se efetuar) diretamente pela utilização física da violência, mas através da própria reprodução das relações de produção, regida pela lei do valor. A troca entre proprietários de mercadorias (inclusive a "mercadoria" força de trabalho) formalmente iguais e livres, produzindo uma apar-

1/ PASCHUKANIS, La Théorie Générale du Droit et le Marxisme, (1970), cit. por HIRSCH (1977).

cia de equivalência, mediatiza a exploração do trabalho vivo pelo capital. (...) Ora, a livre circulação de mercadorias e a concorrência pressupõem a igualdade formal dos proprietários de mercadoria e ausência de relações de violência física entre eles" (HIRSCH, 1977:88).

Daí, a violência da classe dominante, em decorrência do modo social de exploração e de reprodução de classe, assumir uma institucionalização distinta de burgueses individuais. A violência física é separada totalmente da classe dominante.

Significativo, ainda, para a discussão é o fato de que atuam, por um lado, aquele aparelho estatal de coerção e, por outro lado, o próprio "núcleo-duro" do capital (empresas) - ambos no sentido de reinstaurarem a dominação de classe. De fato, em nenhum caso o aparelho de dominação política "se opõe realmente a uma esfera econômica livre de toda dominação e obedece apenas a leis objetivas de movimento" (HIRSCH, 1977:88). Daí ser possível concluir com o autor que:

"...a dominação política de classe não é diretamente ligada ao direito de disposição dos meios de produção. Ela está submetida a mecanismos de reprodução próprios. A reprodução das classes no processo de valorização do capital e a reprodução da dominação política não são idênticas". (p.89) 1/

(iv) Trata-se, assim, de recuperar a conformação do aparelho estatal enquanto um campo de relações de classe que não garante a dominação (da burguesia) de modo abstrato: as funções do Estado constituem domínios de ação funcionalmente ligados aos movimentos sociais. Constituem, igualmente, uma "relação de dominação violenta e de integração ideológica (para Gramsci, "hegemonia coberta de coerção"). Tais funções, além disso, apresentam-se como uma unidade - não podendo ter existência individual.

1/0 que supõe a dinâmica coercitiva política e militar do Estado necessariamente parte do processo de reprodução da dominação política. Voltarei a este ponto mais adiante.

Duas ordens de questões a mais:

(v) Trata-se de analisar a unidade das funções estatais (de exclusão, dependência, sustentação e legitimidade) como um dado no mínimo, problemático, considerando a existência das crises de Estado decorrentes de processos inerentes à reprodução da dominação política. Do ponto de vista da acumulação qualquer crise de hegemonia, ou de direção política, no seio do Estado apresenta problemas para o exercício das funções estatais de legitimidade (i.é. conciliar, ou não, exclusão, sustentação e dependência). Há, ainda, a alterar estas funções as fases cíclicas de crise do capital (manifestas, p.ex., na "queima" de capitais; acirramento da competição inter-capitalista, elevação da composição orgânica do capital, queda da taxa de lucro- o que só nos é possível mencionar neste ponto):

De qualquer forma, "dificilmente se poderia imaginar um Estado em qualquer sociedade capitalista executando, com eficácia, todas as funções simultaneamente, por qualquer período de tempo" (OFFE:1975:144).

Tanto as crises de direção política, quanto as de acumulação desnudam a estrutura da intervenção geral do Estado, deixando às claras os compromissos fundamentais sobre os quais está assentado. Quais sejam: sustentar a taxa de lucro, afastar as ameaças materiais e ideológicas ao processo de reprodução social do capital e da classe trabalhadora, no conjunto; e derivar, daí, os recursos indispensáveis para existir enquanto relação de dominação violenta e da integração ideológica nas lutas de classe (dependência). A legitimidade passa a ser uma função básica e indispensável para o aparelho de Estado: não bastam as intervenções alocadoras capazes de conciliar - ou de regular o confronto entre as intervenções produtivas de natu-

reza diversa, exigidas pelas funções de exclusão, dependência e sustentação. O que vale tanto para os capitalistas, quanto para a classe trabalhadora. Para estas, a busca de legitimidade assume um caráter ainda mais complexo: por um lado, em se tratando da reprodução das relações de classe, coexistem o aparelho de coerção estatal (domínio político separado dos capitalistas), e o aparelho de subordinação econômico (integração aos meios de produção pela "violência" da empresa).

(vi) Por outro lado, a legitimidade não se completa tão somente por esta combinação no seio da lei do valor: legitimidade significa também, respostas efetivas do Estado às pressões que conseguem atingir expressão econômica e/ou política no complexo das lutas de classe, ainda que de natureza reformista.^{1/}

Seria, entretanto, equivocado generalizar o caráter das políticas (sociais, salarial/sindical, de desenvolvimento urbano) destinadas a este fim como se elas devessem, de antemão, ser parte de estratégias reformistas, ou de integração ideológica (como quer Hirsch)^{2/}, cuja eficácia estaria dada previamente qualquer que fosse o conteúdo das políticas.

^{1/} Para uma discussão fecunda sobre os limites da reforma sob o capitalismo, cf. GORZ, em seu trabalho já clássico: Estratégia Operária e Neocapitalismo (1968).

^{2/} Quando afirma, p.ex.: "o pleno emprego (relativo), a proteção da força de trabalho, o potencial material para os prêmios compensadores do Estado (política social, política de saúde, de meio ambiente), são tributários de um processo de acumulação de capital e da reprodução das classes que opera relativamente "sem crise" na medida em que o que coloca em questão a estabilidade de Estado é o crescimento das lutas da classe operária" (1977:104). O equívoco está em pensar as lutas não-operárias como lutas não-classistas, e que não colocam em crise a estabilidade do Estado senão ocorrendo uma crise de acumulação- o que inviabilizaria os tais prêmios compensadores.

Trata-se, por fim, de recuperar a natureza destas políticas pelo seu sentido contraditório ao processo de valorização do capital (ou, em um sentido extremo, pelo seu efeito anti-capitalista). Assim, impõem-se uma questão: a da relação entre os sacrifícios materiais (para a burguesia) que podem representar as políticas de despesas sociais em relação à dinâmica de valorização do capital.

Em outros termos: o comportamento da taxa de lucro é, de alguma forma, modificado quando os gastos do Estado beneficiam, de fato, a classe trabalhadora, como um todo? Quando a forma ^{1/} que assumem estes gastos for expressamente destinada aos meios de subsistência da classe trabalhadora, é quase certo que a taxa de lucro estará sendo administrada (?) pelo Estado através de políticas fiscais (p.ex. via taxação elevada sobre o capital). Neste caso extremo, tais gastos assumem a forma de despesas sociais em setores os mais diversos entre si- possuindo, em comum, o fato de sua maior, ou menor, vinculação ao não-mercado. ^{2/}

1/"...ao contrário do pressuposto keynesiano, a forma que assumem os gastos estatais não é irrelevante para o desenvolvimento do capital. Se a função do Estado consiste em tornar possível para os capitais que se acumulam a utilização desta própria acumulação de capital, então os gastos do Estado não devem se efetivar em benefício da classe trabalhadora, e tampouco dar lugar ao surgimento de concorrência intercapitalista. Os gastos do Estado devem concentrar-se em uma esfera na qual não se manifestem nem como capital produtivo, nem como bens de salário para a classe trabalhadora" (ALTVATER, 1977:131)

2/Sobre o conceito de mercado e não-mercado, estou me baseando na discussão de OFFE, C. "La Abolición del Control del Mercado y el Problema de la Legitimación" (1977:72). V. também, GOUGH, I. The Political Economy of the Welfare State. Critical Texts in Social Work and the Welfare State, (1979), apêndice A; e GEIGER & GEIGER, Welfare and Efficiency, (1978)- todos estes autores, sob enfoques diversos, referem-se ao não-mercado como o campo de ação ou estritamente estatal, ou combinado estatal/privado, na compra de serviços de capital, trabalho, terra, e aquisição de bens finais e serviços.

Sintetizando:

- (i) Pela delimitação teórica anterior, buscou-se superar a visão que polariza as funções do Estado capitalista contemporâneo entre as exigências de fomentar e auxiliar a acumulação (derivadas do poder político e material do capital como um todo), e as necessidades de garantir legitimidade enquanto instância de dominação política "acima das classes", cujas tarefas seriam regular os conflitos entre trabalhadores e capitalistas, garantir a reprodução da força de trabalho e garantir a unidade da dominação capitalista, além de fornecer as demais garantias políticas e ideológicas para a reprodução do capital.
- (ii) Essa superação pode ser argumentada através da conceituação de funções múltiplas, interdependentes, não-excludentes e contraditórias do aparelho estatal destinadas a não intervir enquanto agente especificamente capitalista (exclusão); a fomentar e garantir o afastamento de ameaças à valorização do capital (sustentação); ao mesmo tempo a se reproduzir enquanto aparelho de gestão, administração e planejamento público que deve sua existência ao processo de acumulação (dependência); e a garantir as condições políticas e ideológicas necessárias e suficientes para a coexistência, ou não, das funções anteriores vis-à-vis a capitalistas e aos trabalhadores.
- (iii) Para a execução de suas funções, o Estado dispõe de um arsenal de políticas de intervenção que podem ser distinguidas por dois tipos básicos: políticas que lançam mão de recursos já existentes no aparelho estatal e que funcionam positivamente para a manutenção de uma determinada ordem na reprodução social; e políticas que recorrem a estímulos físicos, à geração

de bens e serviços que podem ser produzidos tanto para garantir a reprodução material da valorização do capital ("condições gerais da acumulação"), quanto para garantir bens e serviços destinados a investimentos sociais que atingem as classes trabalhadoras.

- (iv) Evitar a polaridade em questão significa não estabelecer de antemão, a ruptura entre o econômico e o político nas intervenções sociais do Estado, senão enquanto distinções analíticas de processos e relações que estão unidos na prática. No âmbito da dominação de classe presente nas políticas públicas, impõe-se esta distinção analítica sob outro enfoque: na verdade, o problema está localizado na natureza da violência institucionalizada, que não constitui aparelho privado da classe dominante, mas separa-se desta última e se instaura enquanto dominação política passível tanto de atingir legitimidade em seu exercício, quanto o uso da força e da violência política e militar.
- (v) A subordinação de classe, sob as relações do trabalho assalariado - "mercadoria" no paraíso das trocas de equivalentes - deve se processar através da própria reprodução das relações de produção, regida pela lei do valor, e não pela coerção extra-econômica cujo controle ou monopólio assume uma institucionalização distinta de burgueses individuais.
- (vi) Dado que o Estado não é tão somente "violência institucionalizada", mas recobre-se com o manto da hegemonia- isto significa, na prática das classes subalternas que o domínio político expressa-se pelas tentativas de integração ideológica dos trabalhadores. A qual equivale a uma estratégia de legitimidade, cujas políticas (dentre elas, as regulamentadoras, sociais, de desenvolvimento urbano, etc.) pressupõem atendimento e concessões reais, ainda que de natureza reformista.

(vii) Estratégias reformistas, ou de integração ideológica não possuem eficácia independentes das lutas travadas entre capitalistas e trabalhadores, e entre diferentes segmentos do capital, em momentos de crise de valorização capitalista, e de crise de direção política. Nestes momentos, impõe-se a relação contraditória entre os sacrifícios materiais para a burguesia, que podem representar redução da dinâmica da taxa de lucro e o aparecimento de políticas regulamentadoras, de desenvolvimento urbano, etc. Neste caso, a forma das despesas sociais realizadas pelo Estado é de notável importância.

(2) DA RELAÇÃO ENTRE
POLÍTICAS DE DESPESAS SOCIAIS E O PROCESSO DE ACUMULAÇÃO

A principal questão que se encontra aberta, dada a delimitação teórica precedente, diz respeito, nesta seção, ao direcionamento do processo de acumulação capitalista (i.é. a natureza do consumo, circulação e produção) em relação à mobilização de recursos estatais.

É sabido que o processo de intervenção estatal, em sentido amplo, tem como principal parâmetro político sob a acumulação, atuar naqueles setores econômicos, em fases do circuito produtivo e de um tempo de maturação dos capitais, de forma tal que possa eliminar obstáculos à realização da taxa de lucro.

Uma das condições gerais para que esse parâmetro assumira uma forma concreta tem a ver com a presença, na formação social, de um "capital hegemônico" (na atualidade o monopolista) a partir do qual os demais capitais, nas diferentes fases do processo econômico, estabelecem relações de complementariedade, competição e até mesmo de destruição.

O processo de intervenção do Estado não só combina-se com o da valorização do capital total, - através de instrumentos fiscais, creditícios, de subsídio e incentivos - mas, igualmente, combina-se com as formas através das quais o capital hegemônico estabelece sua dominação sobre os demais setores capitalistas e, por tentativa, sobre a classe trabalhadora.

No primeiro caso, as formas de intervenção do Estado são essencialmente do tipo alocador, nas quais o Estado não necessita ado-

tar uma "política verdadeiramente ótima do ponto de vista do capital em conjunto". ^{1/} No segundo caso, as contradições próprias do processo capitalista de acumulação vem obrigando ao Estado se envolver cada vez mais com intervenções diretamente produtivas (do tipo energia, aço, mineração, infra-estrutura em geral).

Sem considerar as especificidades da presença estatal em diferentes fases da produção/circulação/consumo, podemos simplificar afirmando que o fomento industrial, financeiro e comercial do Estado tende, naturalmente, a gravitar em torno do polo dinâmico centralizado pelo capital hegemônico.

A mobilização dos recursos concentrados em poder do Estado encontra-se, assim, em estreita dependência ao direcionamento tomado pela valorização do capital hegemônico. Esta é uma dependência relacionada, igualmente, com o papel de sustentar a multiplicidade de interesses derivados de outros segmentos do capital, atendendo seus reclames. No primeiro caso, dada a natureza explícita da dependência do Estado à manutenção da taxa de lucro no polo central, sua intervenção decorre sem crises, ou descontinuidades, uma vez estabelecidos parâmetros de subordinação políticos.

No segundo caso, porém, avolumam-se contradições expressivas no processo de intervenção produtiva do Estado em relação aos outros

^{1/}GOLD et al. "Recientes Desarrollos en la Teoria Marxista del Estado Capitalista" (1977:23/61). Acrescentam os autores que a maior parte das políticas de alocação tem sido formuladas "por grupos de interesse capitalistas que exercem influência sobre o Estado através de mecanismos descritos por autores instrumentalistas" (p.44). Os autores instrumentalistas em referência são Ralph Milliband, P. Sweezy, Mensjikov, Domhoff, dentre outros.

segmentos do capital. Tomemos, p.ex., a questão da impossibilidade de que mecanismos reais de planejamento possam compatibilizar o atendimento de uma miríade de capitais, ou grupos deles- dispersos entre si, na medida em que a intervenção estatal apresenta barreiras derivadas de sua estrutura interna.

Uma destas barreiras constitui o fato de que, considerada a função de exclusão do Estado, este não pode produzir para o mercado. Isto é, tendo suas atividades voltadas para a lógica da produção de mercadorias. Em termos mais simples: a racionalidade do Estado capitalista não é a mesma racionalidade dos capitalistas individuais para quem não apresenta "ambiguidades" a maximização do lucro através da produção e venda de mercadorias.^{1/}

De onde se conclui que a produção do Estado "deve definir-se em termos de produção para o uso, mais do que produção para a troca" (GOLD et al, 1977:45). O principal problema colocado por esta concepção refere-se aos critérios que orientam a produção de valores de uso na intervenção ampliada do aparelho estatal, na expansão da reprodução social capitalista.

Esta pergunta tem relação com a problemática que vimos levantando uma vez que:

(1) a produção de valores de uso deve se subordinar aos processos centrais ligados aos setores de acumulação hegemônicos do

^{1/} Esta argumentação encontra-se, originalmente, em GOLD et al. obra cit. (p.44), ao referenciar trabalhos de OFFE.

capital, em primeiro lugar;

(2) deve, igualmente, enfrentar contradições decorrentes da valorização desigual e (mesmo inferior) do capital no restante dos grupos capitalistas em relação aos processos e resultados logrados no polo central; e

(3) esse tipo de produção estatal deve, ainda, fazer frente aos comprometimentos impostos por aquelas estruturas internas do Estado que definimos como imanentes do domínio político: coerção institucional e legitimidade.

Em todos estes campos de relações de classe, predominam o que tem sido chamado de seletividade estrutural^{1/} da produção estatal entendida como um sistema complexo de filtros e de exclusões que pode assumir alguns critérios básicos: (a) negatividade: procedimentos burocráticos rígidos que filtram e selecionam pressões; dispositivos institucionais que garantem a não-violação de princípios básicos da dominação de classe (tais como a propriedade privada, a distribuição desigual da justiça, etc.) visando a eliminar alternativas anti-capitalistas; (b) positividade: dentro de um espectro de alternativas positivas para os capitalistas, o Estado seleciona as políticas que, em tese, favorecem os interesses de classe do capitalista em conjunto, em detrimento de grupos locais e específicos de capitalistas; e (c) mascaramento: as instituições públicas buscam atuar "acima" das classes, ao mesmo tempo que eliminam as alternativas anti-capitalistas.

^{1/} O conceito é de OFFE, C. e encontra-se melhor elaborado em seu livro Lo Stato nel Capitalismo Maturo (1979:130). É utilizado também por HIRSCH, obra cit. p.100.

Veremos, a seguir, como os critérios de seletividade e a problemática anterior podem ser analisados sob o enfoque que mais nos interesse que é a da função estatal de coerção e legitimidade.

A busca de legitimidade e/ou coerção atua no seio de diferentes frações de capitalistas, e no seio da classe trabalhadora. Entre as primeiras, atua de forma a assegurar que a hegemonia do polo central seja não uma mera questão de alinhamento tácito derivado de "interesses de classe" em abstrato. Mas, sim, que se traduza no acatamento da distribuição desigual da produção estatal de valores de uso. Daí, oferecer em troca a unidade dos interesses de classe, uma vez que o polo hegemônico é proporcionalmente melhor e mais aquinhoadado com o intervencionismo geral do Estado, do que grupos específicos de capitais.

A luz das classes subalternas, a produção de valores de uso está marcada por alguns traços peculiares- dentre eles, o de que as agências públicas geram uma intervenção motivada pelas pressões das classes trabalhadoras que não pode se traduzir em valores de uso sob a forma de bens indispensáveis para a reprodução desta classe, (seletividade negativa). Caso o fizesse, estaria assegurando a reprodução do trabalhador fora dos mecanismos de subordinação do trabalhador ao capitalista- impostos pelo assalariamento no âmbito da lei do valor..

Por outro lado, é uma intervenção que não pode (e não deve) desconhecer as condições concretas em que se dão as lutas de classe na medida em que as necessidades históricas da classe trabalhadora se alteram no jogo das relações estruturais, em geral

afetas a dinâmica da industrialização capitalista.^{1/}

Neste sentido, portanto, a produção de valores de uso está marcada pelas marchas e contra-marchas da industrialização, no tocante a novas e crescentes necessidades coletivas. As quais não se inserem no aparelho estatal como simples necessidades de "reprodução da força de trabalho" pelo suposto de que são necessidades (para o capital), em função de serem determinadas pelo processo geral de industrialização, combinado com o da urbanização.

Consideradas neste contexto, tais necessidades podem significar atendimento por parte do Estado a um nível irrisório, principalmente se considerarmos a criação de condições materiais diretas para a sobrevivência de segmentos expressivos da classe trabalhadora que vivem no pauperismo e submetidos a ação predatória de capitalistas diversos.

Vale ressaltar que as chamadas "necessidades históricas" de reprodução são equacionadas, ou não, pela subordinação do trabalhador ao capitalista sob o domínio da lei do valor.

^{1/} Especificando, melhor, refiro-me a fenômenos do tipo gerados pela homogeneização do espaço urbano pela produção especificamente capitalista e os reflexos disto sobre a composição e estrutura da classe operária e dos assalariados em geral; o quadro de relações urbano-industrial e as ligações com os complexos regionais e as migrações. Isto para não falar de um conjunto de modificações na estrutura urbana de produção onde as condições de assalariamento e as relações de trabalho (divisão técnica e social do trabalho) relaciona-se com as condições de vida dos assentamentos urbanos.

Isto é, o assalariamento é uma relação de dominação dentro da qual o capital variável não pode ser ilimitadamente comprimido sem alterar a composição da taxa de lucro, ao se levar em conta os limites políticos da exploração, e os técnicos, da competição inter-capitalista na valorização do capital.^{1/}

A questão que se busca detalhar aqui, é a especificação de relações entre o surgimento "caótico" das necessidades históricas da classe trabalhadora, e as políticas do Estado que implicam, em extremo, na produção e/ou transferência de bens e serviços para a população, no âmbito do domínio político da legitimidade e coerção estatal.

Esta especificação envolve a definição de como os instrumentos de seletividade encontram-se, corriqueiramente, nas políticas de despesas sociais do Estado. Uma vez que se trata de evitar a interpretação acerca das funções estatais como se estas estivessem instrumentalizadas pelas classes dominantes, ou "acima" dos interesses de classe- cumpre identificar, para além destes critérios de mascaramento, os critérios de positividade e negatividade.

Este será, portanto, o objeto das considerações nas anotações que se seguem.

^{1/} Mantenho esta afirmação mesmo considerando que, na realidade, são feitas todas as pressões possíveis para tornar o salário o único item comprimível na composição dos custos de produção, sobretudo se considerarmos casos de países de industrialização tardia, na América Latina. Para discussão mais ampla a este respeito v. PONTES, V.M. "Notas sobre o Estado, a Sociedade Civil e os Sindicatos" (1981).

(3) DAS POLÍTICAS REGULAMENTADORAS E A ACUMULAÇÃO

Na realidade, o efeito de mascaramento antes mencionado não se esgota a nível de um tratamento supostamente "universal" que as burocracias do Estado dão às políticas de despesas sociais (no sentido de que estas se dirigiriam à generalidade do povo). Efetivamente, tais políticas estão destinadas a atuar negativamente aos interesses das classes subalternas sempre que estas forem tratadas "especializadamente" ou segundo sua inserção no sistema produtivo, ou segundo categorias de consumidores, etc.

Tal é o caso, certamente, dos mecanismos políticos e institucionais do tipo regulamentador presentes nas relações entre Estado-Sindicatos-Empresas. As políticas de despesas sociais que envolvem desempenho regulamentador encontram-se, via de regra, fortemente apegadas à base de acumulação de capital.

Neste campo de relações de classe, tornam-se ainda mais difíceis as separações entre "economia" e "política", uma vez que os valores de uso produzidos pelo Estado são filtrados segundo interesses diretamente empresariais, mediatizados pelos interesses corporativistas dos sindicatos junto ao Estado- resultando em atendimentos "direcionados".

As ações do Estado, neste campo, podem assumir até mesmo o caráter de intervenções "gerais" em benefício dos trabalhadores, a partir do atendimento específico e direcionado para certa categoria profissional. Na prática, entretanto, interessa aqui observar que estas ações estatais direcionadas não podem assumir, de fato, as demandas "gerais" dos trabalhadores- com o que estaria reconhecendo sua situação de classe.

As políticas sociais regulamentadoras resultam, dessa forma, em atividades que se direcionam para ações legislativas (que visam à esquemas de seguro social, código do trabalho, segurança no trabalho, estabilidade, etc.); medidas econômicas que afetam favoravelmente os trabalhadores no que se refere à distribuição de renda (sobretudo, política salarial, de "produtividade"); e reconhecimento da influência política dos sindicatos^{1/}

O significado deste tipo de política social está diretamente relacionado com sua eficácia política para a manutenção da ordem capitalista de produção, sempre que as frações hegemônicas capitalistas enxergarem nos sindicatos, ou no sistema sindical em geral, um fiador da estabilidade geral.^{2/}

Neste sentido é que se afirmou, atrás, que tais políticas estão fortemente apegadas à base de acumulação de capital: grande parte das conquistas reais de lutas acumuladas dos trabalhadores possuem consequências expressivas para o sistema produtivo.

Neste sentido, o Estado é forçado a desviar recursos materiais e alocadores para o atendimento destas conquistas que, na visão do capital individual representa um "desperdício" nas

1/ As políticas regulamentadoras, classicamente foram definidas e executadas como atividades estatais do tipo "alocador" envolvendo aí o pressuposto do laissez-faire -laissez-passer de um mercado já alvo de regulamentações (no Brasil) expressivas após os anos 40: passam a se conjugar com políticas produtivas, conforme veremos mais adiante, à medida em que a influência política dos sindicatos decai no domínio político, enquanto as ações legislativas e as medidas econômicas são crescentemente manipuladas contra os interesses dos próprios trabalhadores. Sobre estas três direções da intervenção do Estado estou me baseando em PONTES, obra cit. (p.172)

2/ Conforme bem acentuado por PONTES, os sindicatos encontram-se "estruturalmente ligados ao capitalismo; são produto seu, o resultado da divisão entre capital e trabalho. Sua função é inerente ao regime de produção capitalista; são parte dele e, neste sentido, carecem da possibilidade de auto-supressão" (p.170).

oportunidades imediatas de valorização do capital. Tanto mais serão desvios, quanto maiores forem as pressões de grupos de capitalistas no sentido de que as políticas regulamentadoras se convertam ambigüamente em (i) políticas indiretas de fomento a produção e à acumulação capitalista, e (ii) em instrumentos de coerção institucional cujo espectro de alternativas inclui, em extremo, o uso da violência política e militar.

A esse propósito, é oportuno concordar: torna-se regra o fato de que dentro de uma sociedade capitalista, "toda instituição nova que se cria, ou toda reforma que se introduz às já existentes, por ou para a classe trabalhadora, pode ser convertida em uma arma contra ela, sendo também a regra que para alcançá-lo a classe dominante exerce uma pressão constante".^{1/}

Nessa perspectiva, saber se tais políticas regulamentadoras acabam beneficiando o processo de valorização do capital, passa a ser uma questão secundária: na realidade, a conversão de tais políticas sob a forma (i) e (ii) visa primordialmente a remover obstáculos políticos ao regime de produção capitalista (atuando como seleção negativa a alternativas anti-capitalistas).

O resultado desta estratégia - quanto às pressões da classe dominante no sentido de conversão das políticas regulamentadoras em instrumentos de acumulação e ^{de} coerção estatal - pode ser, via de regra, fracasso para a função de legitimidade.^{2/}

^{1/} Perry Anderson, "Alcance y limitaciones de la accion sindical"; citado por PONTES, (1981:171).

^{2/} Veja, a propósito, ensaio ^{já citado} que focaliza a questão das políticas sociais e os problemas de legitimidade enfrentados pela "nova ordem" após 1964, ANDRADE (1980)

Esse tipo de combinação entre acumulação e violência no bojo de políticas que se pretendem regulamentadoras entre capital x trabalho, nos remete diretamente ao quadro de mudanças implementadas pela "nova ordem" de acumulação urbano-industrial no Brasil.

Deve ser registrado, primeiramente, que a trajetória das políticas de regulamentação de corte corporativista existentes até o colapso do populismo se esgotou na medida em que não pode mais sustentar um padrão mínimo de normatividade entre as ações do Estado e as demandas e pressões impostas pelos segmentos dos trabalhadores ligados aos complexo central de acumulação.

Na análise das ligações entre as mudanças no sistema produtivo e a conformação das relações entre Estado-Sindicatos-Empresas, sempre que se busca recuperar a natureza destas mudanças, são assinalados os efeitos de um aprofundamento da industrialização associada e dependente aos marcos impostos pelo aporte de capitais multinacionais e pelo correspondente perfil de produção.

Perfil, esse, baseado nas indústrias de bens de consumo duráveis (sobretudo a automobilística e sub-setores, eletro-eletrônica, dentre outros setores complementares), que teria provocado o deslocamento para o segundo, ou terceiro plano, das indústrias tradicionais ligadas aos bens de salário, ou de consumo popular. Correspondentemente, ocorreu uma expansão qualitativamente nova da estrutura econômica de serviços- com reflexos importantes nos circuitos do capital financeiro e mercantil.

O excedente econômico captado e canalizado pelo Estado cresceu notavelmente, propiciando ao aparelho estatal expandir e, até mesmo, renovar por inteiro, o leque de alternativas para sustentar

as condições políticas e produtivas (via instrumentos fiscais, monetários e econômicos tanto do tipo alocador, quanto produtivo) da valorização do capital em conjunto.

Ao mesmo tempo que aumentou seu poder de regular e afastar ameaças potenciais e reais ao processo de acumulação, tornou-se um aparelho estatal com expressiva dependência à base estritamente capitalista da reprodução social. Desempenhar, neste contexto, a função de um agente especial que não podia iniciar ou interromper a lucratividade de capitais diversos, competindo com os mesmos, tornou-se uma função problemática na medida em que essa forma de Estado mergulhou em novas estratégias de associação com o capital internacional.

Tais formas de associação, como é sabido, não só geraram empreendimentos capitalistas que aumentaram a competição intercapitalista, mas também provocaram a destruição de grupo de capitais. E mais, essa subordinação vem constituindo, periodicamente, obstáculo ao desempenho pleno da função de legitimidade estatal face à compatibilização das funções precedentes. Ou inversamente, vem constituindo problemas de (i) legitimidade do Estado a não-compatibilização mesma de tais funções.

As difíceis tarefas do Estado em assegurar a legitimidade das suas intervenções face aos grupos de capitalistas excluídos dos arranjos com o grande capital, coexistem com os problemas ainda maiores de legitimidade deste Estado face aos trabalhadores.

No seio dos conflitos gerados por essa crise de legitimidade do Estado, suas intervenções junto aos trabalhadores passou a ser vista como uma questão sempre reaberta da impossibilidade de

funcionarem canais de normatividade do tipo consensual para as demandas e pressões dos trabalhadores.

As mudanças geradas pela base produtiva neste período são elementos necessários, porém insuficientes para explicar as alterações significativas por que passaram as políticas regulamentadoras impostas pelo Estado. Algumas das quais virtualmente substituídas pelo controle social por meio da coerção institucional.

Neste sentido, a violência institucional - vale dizer, extra-econômica - atingiu proporções dramáticas no bojo de uma crise maior de direção política. (Crise esta, como é sabido, que se estende até final da década de 60 no país). Mas uma crise de dominação política (portanto, de redefinição de hegemonia entre as classes dominantes) que esteve associada, então, a uma crise de valorização do capital. Em termos mais específicos: uma crise que, acompanhada do acirramento dos conflitos de classe, desnudou por completo, ao longo da "fase alta" da repressão política - os mecanismos de mascaramento da seletividade estrutural própria de qualquer produção estatal.

Neste período, tudo se passou como se os mecanismos de produção estatal estivessem filtrando e selecionando as pressões e as necessidades mais gerais do capital sob critérios de rígida seleção negativa face aos interesses da classe trabalhadora. (O que se traduziu em procedimentos rígidos de coerção estatal, que asseguravam a exclusão violenta de ameaças aos princípios básicos da dominação de classe naquele momento cristalizadas: como p.ex., a tentativa de destrelar os sindicatos do Estado; a tentativa de alterar a estrutura de distribuição de renda, etc.).

Se bem que tenha sido um componente importante para a instabilidade do domínio político nesta época, o conflito entre ca-

pitalistas no seio do Estado - por outro lado - foi efetivamente equacionado durante o ciclo de alta da economia na medida em que a acumulação deixou margens de participação, maiores ou menores, para a totalidade dos capitais.^{1/}

O mesmo não se pode dizer, é claro, sobre o encaminhamento dado pelo aparelho de Estado aos conflitos de classe desenvolvidos pelo agravamento das condições de exploração e de subordinação do trabalhador ao capitalista: agravamento este, resultante de um processo veloz de acumulação combinado com regimes de exceção, o que exarcebou consideráveis forças sociais.

A meu ver, esse encaminhamento possui, na atualidade, traços específicos do domínio político através do qual processam-se sob marchas e contra-marchas, certas estratégias de integração reformista da classe trabalhadora a uma nova ordem de acumulação e dominação de classe. Dominação esta, que atuou como se fosse necessário estabelecer, num primeiro momento de ruptura (o da violência e da acumulação) os fundamentos da separação formal entre Sociedade e Estado. A um segundo momento, porém, (desde meados da década de 70) as políticas reformistas implementadas sob tacção, adquirem vida própria, e o que foi ruptura passa a se concretizar na reprodução social como dominação racional.

^{1/} A prova disto é que o período 1970/73 foi o "único, desde o pós-guerra, em que ocorreu uma euforia conjunta de todas as frações do capital privado, nacional e internacional, pequeno e grande, agrário, industrial e mercantil". TAVARES, M.C. "O Sistema Financeiro Brasileiro e o Ciclo de Expansão Recente" (1979:65).

Não é possível discutir, nestas anotações, as implicações deste fato, ademais salientado por outros analistas.^{1/} Deve ser salientado, acerca do nosso tema, que políticas regulamentadoras - inteiramente diversas das existentes no quadro corporativo (ainda que tenham tido nele, sua gênese) - passaram a compor concretamente o dia-a-dia dos conflitos e pressões da base social frente ao Estado. E este, bem ou mal, reestabeleceu mecanismos de seleção mascaradores em suas políticas de intervenção social, as quais têm sido apresentadas e justificadas sob a feição de "benefícios".

É interessante notar, nesse sentido, que as grandes linhas da intervenção contemporânea do Estado no âmbito das relações com as classes trabalhadoras, combinaram o que antes chamei de (i) conversão de políticas regulamentadoras em políticas produtivas, e (ii) os instrumentos de coerção visando a estabelecer controle social sobre a força de trabalho. Tanto sob a forma (i), quanto sob a (ii), esta conversão de políticas regulamentadoras aparece com o objetivo de remover obstáculos políticos que se interpunham ao processo de acumulação.

Ilustram bem esse tipo de conversão, a alteração profunda por que passou o dispositivo legal que impedia a rotatividade da

1/ Tais implicações dizem respeito às mudanças verificadas em países de industrialização periférica na América Latina (dentre os mais destacados, Brasil e México), no tocante a relação entre o Estado e Sociedade Civil face à emergência das massas na arena política. Cf. PONTES, V.M. (obra cit. p.161). Este autor faz considerações relevantes sobre o fato de que tanto na concepção weberiana do Estado, quanto na teoria da revolução e do partido no leninismo - aparece a lógica da separação entre Estado e Sociedade Civil. No 1º caso, a teoria weberiana labora sobre a burocratização que acompanha a ascensão das massas à política, por meio de uma administração racional-burocrática que reforça a concentração de poder do Estado. Esta, ao mesmo tempo, é um fator da separação e um meio de dominação: "A proposta weberiana é, sem dúvida, elitista; consiste em reforçar a concentração de poder no Estado, sob uma administração racional burocrática. Reforçar a separação entre Estado e sociedade, para possibilitar a reunificação por meio da dominação racional baseada no uso da ciência, do cálculo".

da mão-de-obra (em setores chaves da economia e mais combativos do movimento operário)- e a legislação que regia a questão dos acidentes do trabalho (que obrigava as empresas a arcar com parte expressiva do ônus social decorrente dos acidentes).

Conforme tem sido debatido intensamente, no primeiro caso, tal política deu lugar à constituição de um fundo de poupança compulsório (FGTS) que aboliu o estatuto de estabilidade do empregado, passando a funcionar como um autêntico fundo de fomento a certas atividades empresariais (desde a indústria de transformação, financeiro, imobiliário, construção civil até indústria pesada do Estado!)- sendo administrado por um banco estatal acoplado a mecanismos financeiros, (BNH e sistema financeiro de habitação^{1/}).

Mais expressivo, contudo, do que os efeitos benéficos para capitalistas específicos, e para a acumulação em geral, é o fato de que esta conversão veio a se configurar como um instrumento regulamentador dos conflitos entre capital-trabalho para as mais diversas categorias de trabalhadores urbanos, na medida em que parece ter assentado uma nova "normatividade" para o mercado da força de trabalho.

^{1/} Estou me baseando em trabalhos que examinaram detidamente tais mecanismos, como, BARROS; A. & FIGUEIREDO, Argelina - "A criação de dois programas sociais: FGTS e PIS. Contribuição brasileira para o estudo de caso de pesquisas em ciências sociais no âmbito do processo decisório governamental" (1975); SOUZA, Berenice, "O BNH e a política do governo" (1978); SZUBERT, "Política Habitacional no Brasil" (1977) e do ponto de vista da burocracia técnica do Estado, um trabalho laudatório: WANDERLEY & CHAUTAUD, FGTS, Uma Política de Bem Estar Social (1976). Sobre a importância dos fundos sociais e o programa habitacional para o capitalismo financeiro, e em particular na consolidação do setor financeiro público, cf. CIPOLLA, "Proporções do Capitalismo de Estado no Brasil pós-64" (1978); e TAVARES, (1979), PEREIRA, L.Carlos Bresser, "O Estado na economia brasileira" (1977).

No segundo caso, o da legislação de acidentados do trabalho, como se recorda, o Estado, que anteriormente dividia o ônus das reabilitações, pensões e benefícios aos acidentados, com as empresas - passou a cobrir quase que integralmente na política previdenciária global os encargos decorrentes deste tipo de risco.

Nesse caso, mais significativo do que aliviar um ônus para as empresas (sobretudo em setores econômicos onde são maiores os índices de acidentados) é o fato de que o Estado retirou da órbita dos conflitos diretos (ou negociação) entre trabalhadores e capitalistas um potencial de instabilidade notável para a reprodução social das relações capitalistas.^{1/}

Por isto mesmo, o Estado passa a ser uma nova fronteira com as massas, na medida em que estas enxergam nas agências públicas um espaço concreto de reivindicações. E, por consequência, um espaço de politização de conflitos abafados que não possuem, ainda na atualidade, canais de cunho estritamente político e partidário, e sindical para encaminhá-los para negociação.

. . .

Vale observar, por fim, após esta rápida consideração sobre o funcionamento de alguns instrumentos políticos de regulamenta-

^{1/} Sobre tais mudanças na legislação dos acidentes de trabalho este me baseando em DIESAT, "A Crise da Previdência e os Trabalhadores" (1981); MALLOY, J. The Politics of Social Security in Brazil (1979); e também, do mesmo autor, "Previdência Social, e Distribuição de renda - Notas de Pesquisa" (1978).
+ Vale observar que os efeitos benéficos no plano econômico acarretados por esta mudança não se esgotam aí: vários artifícios são utilizados pelas empresas para burlar direta e indiretamente os controles oficiais e os procedimentos legais no encaminhamento de acidentados. Ainda, assim, o que está em destaque é a virtualidade de tal política regulamentadora em retirar da órbita da empresa conflitos que fatalmente explodiriam no processo de produção.

ção social, que as determinações impostas pela acumulação são necessárias para explicar a origem de certas reformas sociais que assumem este caráter mesmo incorporando traços da coerção institucional. Tais determinações, contudo, não são suficientes para explicar o rico desenvolvimento posterior destas políticas sociais na medida em que elas se incorporam concretamente aos conflitos de classe e mudam a sua funcionalidade para o capital.

Em segundo lugar, o aprofundamento da industrialização no país trouxe consigo, aliada à consolidação de uma estrutura de dominação política autoritária, um dado que é a justaposição de políticas do tipo alocador com políticas produtivas na medida em que unificam-se os campos dos "problemas sociais" no país. Derivados, que são, das relações cada vez mais disseminadas entre trabalhadores e capitalistas e daí multiplicados por todos os assentamentos urbanos metropolitanos e regionais. Desta forma, as políticas regulamentadoras entre capital e trabalho não só extravasam o campo específico das relações entre Sindicatos-Empresas-Estado, (tornando obsoletas as relações corporativistas do passado) mas tornam-se políticas unificadas com outros tipos de políticas de despesas sociais do Estado.

Em terceiro lugar, a justaposição de diferentes políticas possui uma razão interna ao aparelho de Estado que é derivada das contradições entre expansão e penetração do aparelho estatal em domínios antes reservados ao atendimento privado- e a tendência de que, neste processo, a intervenção estatal perca eficácia devido à excessiva permeabilidade de seus órgãos locais de implementação.

O que se dá sobretudo em fases de rápido processo de acu-

mulação e de mobilização de forças sociais sob função da valorização do capital- em detrimento do poder de controle do Estado sobre eventos destrutivos para a própria acumulação. Em outros termos, aumentam e multiplicam-se ao mesmo tempo, as pressões das massas em intervir no domínio político enquanto agentes sociais conscientes da espoliação que sofrem,

Em consequência, a geração de mais aparatos administrativos e burocráticos pelo Estado - tal como se processou com o alargamento das funções estatais contemporaneamente no país - constitui-se em uma resposta e, ao mesmo tempo, uma não-resposta a estas pressões decorrentes dos "problemas sociais".

Em quarto lugar, já não faz sentido analítico e histórico separar rigidamente as políticas regulamentadoras que atingem mais especificamente as relações entre capitalistas e trabalhadores, de políticas de intervenção social do tipo (i) dotadas de uma institucionalização ecumênica - i.é. destinadas a fazer uma cobertura supostamente universal da população (tanto urbana quanto rural) através de transferências de bens e serviços de previdência e assistência sociais; assistência médica previdenciária; escolarização básica, etc. e (ii) dotadas de um campo não muito específico de atuação política e econômica relacionadas com as marchas e contra-marchas do complexo urbano da sociedade, constituindo-se em uma institucionalização dos serviços de consumo coletivo (ou sob a forma de investimentos sociais urbanos).

Na seção quinta voltarei a debater estas questões com mais detalhes. Apresentarei, a seguir, algumas das questões levantadas até agora, considerando o quadro de sociedade capitalistas avançadas.

(4) ACERCA DAS FORMAÇÕES CAPITALISTAS AVANÇADAS

Interpretações variadas admitem, sob diferentes pontos de partida, que as formações capitalistas avançadas - incluindo aí, de lado, os Estados Unidos e, de outro, países da Europa Ocidental - não chegaram a apresentar, enquanto tendência estrutural, no Pós-Guerra, tentativas continuadas e de grande monta no sentido de converter explicitamente as políticas regulamentadoras dos conflitos de classe, em instrumentos (abertos) de coerção institucional.

Mandel, por exemplo, chegou, no máximo, a interpretar esta questão enquanto tendência combinada nas intervenções do Estado de apresentarem elementos do Welfare State (-"mais ou menos demagógicas ou reais, segundo a riqueza relativa do país capitalista") e elementos fascistas (-"defesa do lucro pela queda do nível de vida das massas"^{1/}).

No tocante ao quadro norte-americano, tendências recentes no âmbito das "políticas assistenciais"^{2/} apontam no sentido de um deslocamento de funções importante. Que é passar do desempenho de funções relacionadas com a regulação de desordens civis para o controle da força-de-trabalho.

^{1/} MANDEL, E. Tratado de Economía Marxista, (1978:399).

^{2/} "Relief-giving" sob a forma de pensões, aposentadorias, cobertura do desemprego e outras modalidades que variam segundo as administrações federal e estaduais.

É sabido que as políticas regulamentadoras (tais como entendidas na seção terceira) não se confundiam nos Estados Unidos com as políticas típicas da previdência social direcionadas para grupos sociais em situação de miséria relativa, geralmente concentrados em comunidades negras, minorias étnicas e demais grupos das classes trabalhadoras em precária inserção no mercado de trabalho.^{1/}

A partir da década de 60, a fim de reforçar o controle social sobre tais segmentos da população trabalhadora, o Estado acionou um programa assistencial complexo que incluiu desde a transferência de "bonificações" escalonadas segundo o grau de pauperização das famílias atingidas, até o estímulo (por parte sobretudo da administração federal) ao surgimento de lideranças comunitárias que poderiam (e algumas vezes o fizeram) atuar como importantes interlocutores entre governo e comunidade, aliviando tensões e explosões sociais.

Dada a natureza da consolidação do capitalismo nos Estados Unidos, tais políticas ganharam a conotação pejorativa entre os setores dominantes nos estados que passaram a lhes atribuir uma conotação de "prêmio" ao desempregado, estimulando-o a não tentar "sobrevivência" no mercado de trabalho.

^{1/} A diferença entre o sistema europeu e o norte-americano de seguro social é vista por um analista da Organização para Desenvolvimento e Cooperação Econômica (OECD) no fato de que nos Estados Unidos a previdência executada por programas locais, estaduais e federais visa a cobrir não a população total do país, mas apenas aquelas famílias cujos rendimentos encontram-se abaixo de um nível pré-fixado de pobreza. Nos países europeus (e próximo do que se propõe o sistema brasileiro) cuidados médicos, benefícios e pensões para a família, crianças e doenças; subsídios educacionais além do sistema de escola pública; creches públicas; bônus de férias em adição aos vencimentos normais - e vários outros benefícios são disponíveis para a maior parte da população. GEIGER & GEIGER, (1978:14) e TEIXEIRA, I. (1981).

Foram vistas, em consequência, como políticas que representavam uma "grave" ruptura na "ética do trabalho"^{1/}. Como tentam mostrar Piven e Cloward,

— não há uma relação direta entre incremento do desemprego e a elevação paralela nas transferências da assistência social, ao menos até os anos finais da década de 60.

A partir desta data, então, passa a se generalizar a atitude por parte da população em utilizar as transferências do welfare não mais como assistência social, mas como um direito a assistência por parte do Estado. Nesta fase, ocorre, ainda, uma enorme expansão das folhas de pagamento das famílias inscritas para receber transferências em dinheiro, com reflexos importantes sobre os orçamentos de administrações locais e federal— que passam a enfrentar uma autêntica crise fiscal para sustentar os programas sociais.

Atualmente, parece fora de dúvida que as tendências apontadas pelos autores no início da década de 70, efetivamente se manifestaram através de uma reforma no sistema assistencial que visa a reduzir tanto os tetos dos benefícios, quanto a expansão dos inscritos nas folhas de pagamento de benefícios.

Os objetivos dessa reforma se referem não só a restaurar

^{1/} A respeito do quadro histórico nos Estados Unidos, estou me baseando em PIVEN & CLOWARD, Regulating the Poor. The Functions of Public Welfare (1972). A respeito da reforma do sistema, afirmam que "um problema ainda mais fundamental que a reforma do sistema assistencial procura dar conta é o afrouxamento do papel do trabalho" face aos benefícios oferecidos: "Por que trabalhar? O risco aumenta ainda mais quando levamos crescentes de trabalhadores pobres escolhem depender dos esquemas de assistência social para sobreviver". (p.343).

a ética do trabalho - segundo a qual o mercado de trabalho é a fonte primordial de sobrevivência - mas também a instaurar mecanismos de controle sobre a força de trabalho, no sentido de obrigar os segmentos sociais envolvidos nestes programas a assumirem um ou mais postos de trabalho. Mecanismos, estes, que assumem o caráter de punição e de restrição face aos benefícios prometidos.

É interessante notar que esta transição por que passa o sistema de welfare corresponde a uma alteração no tipo de política social: de assistencial e previdenciária para uma política regulamentadora, incluindo aí métodos para forçar a volta ao trabalho sob condições de baixa remuneração. Não chega a se constituir uma tendência de inspiração facista (no sentido atribuído por Mandel) mas, sem dúvida, parece constituir uma reação dos setores tradicionais no Estado (sobretudo na atual administração Reagan) de fazer frente a uma pressão crescente por direitos políticos, via direitos econômicos (qual seja, os de usufruir de um padrão de vida sofisticado a que as minorias étnicas e segmentos da população negra não possuem).

É, assim, uma tendência que atribui proeminência às políticas regulamentadoras da força de trabalho mais pobre, sobre as políticas assistencialistas. Para a reprodução social da acumulação capitalista isto significa que o "pobre" já não pode ser controlado através da prevenção de eventos típicos da violência urbana, desordens civis, motins raciais, etc. Torna-se, para além desta estratégia, necessário estabelecer defensas para que a ética do trabalho não seja rompida na generalidade da força de trabalho.

Na Europa Ocidental, por outro lado, as políticas regulamentadoras dos conflitos gerados pelas relações de produção, vêm - das de o após-guerra - apresentando fortes ligações com a estruturas políticas de sustentação do emprego e do salário. Possuem, ainda, influência considerável sobre as políticas previdenciárias em geral, que assumem um caráter de políticas ecumênicas de despesas sociais.

Possuem, por isto mesmo, relação com as políticas geradas pelo Estado a partir do reconhecimento político dos sindicatos, rebatendo sobre a política econômica de distribuição de renda.

Aliás, é nesta direção que podem ser destacados os esforços da chamada "democracia industrial" - enquanto movimento de integração ideológica - para direcionar a participação, nos anos 80 - dos trabalhadores de base, incorporando-os às relações tradicionais entre sindicatos e empresas, (tais relações, como é sabido, dizem respeito ao direcionamento das questões chaves que norteiam os sindicatos para os conselhos diretores e conselhos de acionistas das empresas).

O "movimento pela democracia industrial" parece surgir no contexto de crise do sistema de "welfare" europeu (sobretudo considerando os ciclos de recessão econômica recentes) envolvendo uma pregação ideológica que afirma, entre outras coisas, que os benefícios transferidos pelo "welfare" não podem (e não devem) comprometer a "eficiência econômica" do regime capitalista devido:

(i) ao crescimento desmesurado do setor não-mercado (basicamente o governo e as chamadas empresas "nacionalizadas") e, implícito nesta abordagem,

(ii) que o crescimento das despesas sociais do "welfare" em situações diversas de país-a-país, pode levar a efeitos adversos na disponibilidade de capitais, e no desinteresse em novos investimentos e, por consequência, no desestímulo ao desenvolvimento de

tecnologias mais avançadas.^{1/}

Embora seja um rótulo como tantos outros, encontra-se consignado nesta bandeira por uma democracia industrial, notável instrumento ideológico que vem sendo utilizado nas disputas travadas no seio do sindicalismo classista europeu (que apresenta em suas colocações políticas básicas, três correntes: comunista, social-democrata e sua variante cristã, e socialista).

Sua ligação, ainda, com as questões colocadas pelo desenvolvimento de um complexo sistema de "welfare" revela que qualquer alteração por que passam as negociações entre sindicatos e empresas, mediatizadas pelo Estado, repercutirá na chamado salário social.

Como se sabe, o salário social - no caso europeu, e diversamente do norte-americano - encontra-se fundamentado não só por políticas previdenciárias e assistencialistas clássicas, mas também por políticas de despesas sociais em bens e serviços de consumo coletivo (ou mais precisamente, em estruturas e serviços urbanos de consumo coletivo).

Por mais questionável que seja o conceito de "salário social" sob as condições concretas da subordinação do trabalhador ao capitalista, em que o grau de exploração efetivamente dado é

^{1/} Para maiores detalhes acerca das concepções que embasam estes argumentos e posições, v. GEIGER & GEIGER, Welfare and Efficiency (1979). Várias das propostas aí contidas partem da constatação de que os sindicatos e, particularmente, as confederações de trabalhadores europeias - ainda que os partidos políticos aos quais prestam base de apoio político se encontrem na oposição - "possuem grande influência política formal não apenas na determinação dos salários, mas também nas políticas que afetam o sistema nacional de "welfare" (p.40).

resultante do salário (capital variável) - sua utilização procura levar em conta contradições derivadas do fato de que "as condições nas cidades e nas fábricas constituem, ambas, elementos de um mesmo problema cuja universalidade tem se tornado crescentemente clara"^{1/}

Tais condições, em outros termos, não se referem exclusivamente às condições de trabalho e de vida da população trabalhadora- mas, igualmente, às condições de não-trabalho e de sobrevivência da população não-trabalhadora na sociedade capitalista. (É precisamente neste sentido que podemos completar a visão do "Welfare State" sob o processo de acumulação e formação de populações para o capital. O que caracteriza esta forma de Estado é a utilização do poder estatal para modificar a "reprodução da força de trabalho e sustentar a população não trabalhadora"^{2/})

Isto posto, quais seriam as marcas da crise por que passa o sistema de "welfare" nestes países? Segundo autores que vêm analisando as tendências mais recentes das relações entre "welfare" e crise, tem sido assinalado que:

(i) não obstante a existência de acentuados cortes nas despesas sociais, estes não se configuram como uma forma de benefício "inequívoco" para as fontes de acumulação e lucros, uma vez que a redução das funções de "welfare" do Estado redundava em efeitos noci-

^{1/} EVERS, Adalbert, "Urban structure and State interventionism", (1976:153). Grifo do autor.

^{2/} Cf. neste sentido, análise de GOUGH, I. obra cit. pp.44-46.

(*) ERRATA: a numeração da página que se segue está correta considerando o desenrolar do texto.

vos para a reprodução das relações sociais capitalistas;

(ii) a crise econômica, por diversos meios, vem apresentando exigências às agências públicas no sentido de que implemente medidas de controle social explícitas- tais como as exigidas pelo índice elevado de desemprego entre segmentos jovens da força de trabalho, o que tem levado a esquemas especiais para evitar desordem civil e motins;

(iii) sem base de sustentação política para implementar cortes expressivos no conjunto do orçamento social, com o que o Estado seria alvo de pressões políticas importantes- as agências públicas do sistema de "welfare" vêm tentando direcionar seletivamente os gastos sociais (e, logo, os cortes também), no sentido de atingir grupos etários da força de trabalho mais vulneráveis (tais como o grupo materno-infantil, idosos, dependentes familiares, etc.).^{1/}

Esta reorientação, que segundo alguns, é uma autêntica reestruturação do sistema europeu de "welfare" a despontar em países outrora pioneiros neste campo (p.ex. Inglaterra^{2/}), poderá agravar ainda mais os choques da dinâmica gerada por pressões sociais.

Entre elas, as reivindicações sindicais a favor da sustentação de padrões mínimos de eficácia e qualidade dos componentes do salário

^{1/} Sobre estes pontos estou me baseando em GOUGH, I. obra cit. pp.132 passim, cap. 7, "The Welfare State and the Crisis"

^{2/} V. a este respeito, alguns autores que abordaram a questão da reestruturação do sistema: LEONARD, P. "Restructuring the Welfare State" (1979); WOLFE, Alan, "Whither Welfare?" (1980) e GOUGH, I. "Thatcherism and the Welfare State" (1980).

social ^e contra a implementação de políticas sociais seletivas que constituem autênticos instrumentos de controle social.

Neste sentido, os arranjos corporativistas dificilmente poderiam ser eficazes na medida em que as lideranças das confederações e dos sindicatos não poderiam se engajar em políticas de redução dos níveis do salário real - impostas constantemente pelas negociações patronais - em troca de benefícios questionáveis transferidos pelo welfare, sob pena de entrarem em conflito aberto com as organizações de base.

A recessão econômica, neste contexto, conforme bem acentuou Gough, significa crescimento lento, porém descendente das economias da maior parte dos países capitalistas. E quando a produtividade declinante da economia coloca em primeiro plano o reestabelecimento da lucratividade, esta prioridade conflita diretamente com outra "necessidade" - "inteiramente diversa, que é melhorar o nível de vida e os padrões de consumo social. A base material para o reformismo desaparece" (GOUGH, 1979:151).

Com a persistência da recessão, repita-se, é improvável que estratégias corporativistas - do tipo defendido pelo movimento por uma "democracia industrial" - possam adiar por muito tempo o grassar de conflitos de classe nas formações capitalistas avançadas.

(5) DAS DESPESAS SOCIAIS EM POLÍTICAS ECUMÊNICAS E A EMERGÊNCIA
DOS INVESTIMENTOS SOCIAIS URBANOS.

Conforme mencionado, de passagem, no final da seção terceira, as políticas regulamentadoras clássicas do Estado brasileiro - envolvendo as relações entre trabalhadores e capitalistas - passaram contemporaneamente a se fundir com políticas ecumênicas do tipo seguro social, saúde previdenciária etc. (Teriam, igualmente, assumido estreitas ligações com políticas de coerção e repressão social que, em última análise, foram consideradas formas de despesas sociais do Estado embora não estejam incluídas neste estudo).

Passaram, além disso, a ter estreita dependência frente as políticas de despesas sociais canalizadas para o complexo urbano-industrial, sob a forma de equipamentos urbanos, ou de consumo coletivo - na mesma proporção em que as questões de salário, relações de trabalho, saúde ocupacional, produtividade, etc., passaram a ser afetadas de forma mais intensa pelas condições de vida dos bairros e periferias urbanas.

Analisarei, primeiramente, o caso da emergência das ligações entre políticas regulamentadoras das relações de trabalho e produção e políticas ecumênicas de gastos sociais do Estado - entendidas estas, como as despesas sociais envolvendo o complexo da previdência social, assistência social, saúde pública, escola pública e demais expressões secundárias.

Sob a nova ordem instaurada no pós-64, as políticas de seguro social - institucionalizadas sob a forma de IAPs e CAPs -

foram política e institucionalmente separadas da "política dos sindicatos". Passaram, em seguida, por uma reunificação formal, sob um arranjo de forças políticas, que se traduziu na tentativa (efetivamente praticada) de combinar as políticas de seguro social com controle social e com novos instrumentos de regulamentação do mercado de trabalho e de salário. Nesse arranjo de forças, como é sabido, são excluídos quaisquer representantes dos trabalhadores (e, igualmente, dos empresários) nas estruturas de administração e de decisão sobre estas matérias.

À luz do processo de acumulação recente de capital, um dos fenômenos mais salientes para abordar as razões dessa separação e, ao mesmo tempo, unificação das políticas previdenciárias e políticas sociais regulamentadoras, refere-se ao processo de proletarianização.

Em termos mais específicos, trata-se do assalariamento (crescente, ainda que desigual) de grandes segmentos da população, combinado que é, contraditoriamente, com sua não-inserção, ou inserção precária, nos postos de trabalho da produção urbano-industrial.

Além disso, é um fenômeno que se manifesta pela chamada "terciarização" ("precoce", como querem alguns) da economia, sob um processo de monopolização industrial e financeira que avança muito além do que é capaz - no processo produtivo como um todo - de abrir postos de trabalho para parcela importante da força de trabalho.

Considerando, assim, a massa de trabalhadores urbanos

teoricamente cobertos pelo sistema "ecumênico" das políticas previdenciárias e outras- o processo de assalariamento parece abrir uma nova fronteira de lutas econômicas. As quais foram, indubitavelmente, até meados da década passada, reprimidas e contidas pelas políticas de autoritarismo social.

No plano da cidadania, há os que interpretaram a ampliação das políticas ecumênicas menos como resultado de lutas econômicas e políticas, e mais como parte de um "recesso da cidadania" perverso em que o regime teria colocado os trabalhadores (implementando, à sua revelia, certas linhas de reforma social). No âmbito deste processo, os trabalhadores - ainda que ligados ao mercado de produção e de mão-de-obra, legalmente reconhecidos em suas profissões e com documento hábil provando sua condição de assalariado (a carteira de trabalho) - não teriam obtido a contrapartida de seus deveres, no tocante ao reconhecimento de sua cidadania.^{30/}

É certo, por um lado, que o cerne das políticas de despesas sociais ecumênicas não esteve orientado - em seus aspectos qualitativos e de eficácia para os próprios usuários - por relações

^{30/} Excluo, _____ a emergência dos chamados setores médios assalariados ligados às atividades privadas e públicas de administração, planejamento, gerenciamento, etc. O que se deve a razões de ordem analítica. Não desconsidero a possibilidade de que tais grupos sociais tenham redefinido o intervencionismo social regulamentador do Estado, na medida em que foram grupos assaz beneficiados pelas políticas diferenciais de salário e de concentração de renda. E que, assim, tenham se tornado segmentos sociais que possibilitaram uma base de apoio ao regime, cuja contrapartida (entre outras) nas agências do Estado tenha sido seu atendimento privilegiado nos serviços de utilidade pública e nos esquemas de cobertura especiais do sistema previdenciário. + Acerca do debate sobre o "recesso da cidadania" e da "cidadania regulada, cf. trabalho de SANTOS; W.G. Cidadania e Justiça. A Política Social na Ordem Brasileira (1979:123).

paternalistas do Estado em relação às massas assalariadas, (situação típica do período populista).

De fato, naquela fase,

a política sindical e salarial mantinha relações com as políticas previdenciária e assistencial por mais de um aspecto (como p.ex., o fato de que as fontes de custeio destas últimas funcionavam como elos importantes na estrutura corporativista do Estado com os sindicatos^{1/}).

Contemporaneamente assistiu-se à consolidação da tendência de unificação e de centralização dos instrumentos de cunho "ecumênico" sob o controle de administrações a nível federal: não só a estrutura previdenciária e assistencial ganha gigantismo e unificação formal, como também grande parte dos recursos para educação, saúde, etc. sob controle dos estados passa a depender das transferências federais.

A questão sobre o processo de proletarização, assalariamento e cidadania vis-à-vis às políticas de despesas sociais do tipo ecumênico não se esgota na constatação de que teria imperado, nesta fase, um "recesso da cidadania" social e política dos trabalhadores integrados à ordem de acumulação urbano-industrial.

^{1/} A respeito destes elos, suas repercussões políticas, e o padrão das transferências oferecido, v. COHN, A. "Previdência Social e Populismo", (1980); MALLOY, J. "Previdência Social e Classes Operárias no Brasil" (1976).

Neste sentido, a potenciação crescente dos "problemas sociais" representa mais escolas, mais postos de saúde e de unidades de atendimento previdenciário e assistencial, visando aos mais diversos segmentos sociais (que passam a ser "categorizados": são os acidentados do trabalho; gestantes; menores abandonados e carentes; escolares; etc.). O que constitui um padrão de intervenção do Estado gerador, em si próprio, de mais problemas: dessa forma, a ação das agencias públicas está remotamente preocupada com a não-inserção, ou inserção precária, do trabalhador no mercado. Sua virtualidade maior parece constituir a tentativa de integrar à ordem política e ideológica - sob o manto do Estado autoritário e, agora, protetor - camadas amplas das massas trabalhadoras.

A resposta do Estado tem sido mais concentração de poder, mais agencias burocráticas, mais intermediações administrativas. Esta burocratização, contudo, ao invés de barrar os movimentos espontâneos e políticos dos trabalhadores, de anular ou colocar em recesso sua aspiração a cidadania- funciona, antes, como um indutor a renovadas pressões de baixo. Antes de colocar a cidadania em recesso (frequentemente, um objetivo político implícito) o Estado em suas intervenções neste campo acaba acionando maiores demandas, ademais multiplicadas pela proletarização e urbanização dos assalariados.

Há, entretanto, mais problemas do que soluções para a dominação política, e, logo, para o processo de reprodução social do capital, neste movimento tendencial de unificação das políticas de despesas sociais, do tipo ecumênico, com as demais. Ressalte-se, de início, que tal unificação está assentada na tendência contrária de as-

práticas institucionais das agências públicas tornarem-se "especializadas" em "áreas" ou "setores", chamados comumente de "sociais"^{1/}. Esta especialização frustra parte considerável das pressões que explodem sobre o aparelho de Estado, uma vez que este canaliza estas demandas para mecanismos que atuam na base de seleção negativa.

As razões classistas que ajudam a explicar este funcionamento não bastam para entendermos o funcionamento precário destas agências especializadas, ou sua ação concentrada em áreas, regiões e destinadas a certos grupos sociais.

Há, paralelamente, razões internas derivadas do funcionamento das estruturas de transferência de bens e serviços previdenciários, da rede escolar básica, e dos serviços primários de saúde. Neste campo, para citar um dos principais constrangimentos enfrentados pelo aparelho estatal encontra-se o crescimento das despesas sociais do Estado nas atividades que demandam grandes contingentes de pessoal para levar a cabo o processo de trabalho que resultará em bens e serviços finais e intermediários (pessoal médico e paramédicos para as redes de saúde pública, e da estrutura médico-previdenciária; o exército de professores para a rede básica de ensino, além da burocracia tradicional ligada aos novos aparelhos administrativos).

Neste sentido, o crescimento do contingente de assalariados

^{1/} Para uma discussão mais detalhada sobre a compartimentalização de um "social" no discurso e nos instrumentos de planejamento oficiais v. KOWARICK, L. "Estratégias do Planejamento Social no Brasil", (1976) e DEMO, P. Desenvolvimento e Política Social no Brasil; (1978).

pagos pelo Estado exige a necessária contrapartida financeira para a cobertura destas despesas: logo, a relação "labour-intensive" na produção destes bens e serviços torna-se mais onerosa no conjunto das despesas sociais.^{1/}

Assim, no que toca às fontes orçamentárias (fiscais), sobretudo, o direcionamento de parte considerável das despesas sociais para as chamadas "despesas de custeio" pode representar um crescimento menor das despesas de capital. (Voltarei a este ponto mais adiante.

Importante, ainda, além desse direcionamento interno das despesas sociais, é o fato de que parte considerável dos recursos neste campo tem sido canalizada pelo Estado das folhas de pagamento dos trabalhadores, para circuitos do sistema financeiro especulativo.

Atuando como intermediário na captação das contribuições de empregados e empregadores para os encargos sociais previdenciários,^{2/} o sistema financeiro privado vem obtendo recursos expressivos para transações especulativas financeiras que não estão ligadas, desta forma, a investimentos produtivos.

Por outro lado, também o sistema financeiro público - composto por agências tradicionais (Banco do Brasil e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico) e por fundos e programas (FGTS, sistema financeiro de habitação, BNH, PIS e PASEP) - em certas conjunturas

^{1/} Dados a este respeito podem ser encontrados em REZENDE, F.A. Avaliação do Setor Público na Economia Brasileira (1974:70)

^{2/} Dados a respeito da estrutura completa dos encargos sociais v. LONGO, "Encargos Sociais: uma visão alternativa" (1981) e FGV, "Informe da Conjuntura Econômica: Encargos Sociais do Empregador" (1981).

vem lançando mão dos recursos captados para a previdência social e para outras fontes de encargos sociais, para cobrir parcelas de financiamento estatal a grandes obras públicas em setores de infraestrutura econômica.^{1/}

Há que se considerar, nesse contexto, a participação dos recursos orçamentários do próprio Estado. É sabido que a crise atual da previdência tem um de seus pontos de origem no deficit (já estrutural) do Estado para com as contribuições do sistema, (à base tripartite). Esta facie da crise liga-se à estrutura de despesas sociais da previdência que apresenta a carga de benefícios e pensões, como a parte mais substancial dos gastos; em segundo, o sistema médico-previdenciário; e em terceiro, os programas assistenciais (LBA, FUNABEM, etc.).

A carga dos benefícios tende a se expandir, em fases de baixa do ciclo econômico, com maior rapidez do que a carga de contribuições (dependente que é dos salários). O sistema médico-previdenciário, por razões extra-econômicas ligadas à natureza dos serviços de assistência médica curativa e de nível secundário, tende a expandir com grande rapidez tendo em vista as condições de saúde geral e ocupacional das massas trabalhadoras.^{2/} No tocante aos vínculos financeiros mantidos pela estrutura previdenciária com grupos médico-hospitalares é conhecida que sua sustentação vem constituindo outra facie da crise previdenciária.^{3/}

^{1/} Acerca desta utilização dos fundos financeiros da previdência, cf. MING, C. "O INAMPS ganha cr\$ 300 bilhões por ano. Mas não tem dinheiro para se curar" (1981).

^{2/} Sobre este quadro v. COSTA; M.R. "Relações de Produção e Acidentes do Trabalho em São Paulo" (1979), e BRAGA, "A Questão da Saúde no Brasil" (1978).

^{3/} Dados a respeito em GENTILE DE MELLO, C. "Os Empresários no Setor de Saúde no Brasil" (1977:249).

No tocante ao processo de concentração e centralização dos recursos dos sistemas previdenciário e assistencial, assistiu-se sua intensificação, em particular, no setor médico-previdenciário em todas as regiões e estados. As políticas de saúde pública, por outro lado, componentes importantes das políticas sociais ecumênicas, tornaram-se instrumentos secundários à medida em que o Estado central desobrigou-se de realizar despesas sociais expressivas neste campo. Esta tarefa, teoricamente a cargo dos estados nas regiões, passou a gravitar em torno de poucos programas básicos, em tese complementares ao atendimento médico-previdenciário^{1/}. Com exceção dos recursos extraordinários para campanhas sanitárias e de vacinação nacional, a agência especializada central do Estado passou a contar com recursos crescentemente menores para suas despesas sociais^{2/}.

O processo de acumulação econômica, de forma geral, parece ter tido muito maior impacto específico sobre a unificação do sistema previdenciário urbano-industrial e terciário e, em um segundo momento, na consolidação da estrutura concentradora e centralizada de funcionamento dos recursos para este fim no aparelho Estatal.

Esta consolidação é, ao mesmo tempo, expansão e crise das políticas de seguro social ecumênicas, na medida em que a amplia-

^{1/} Tais programas complementares desenvolvidos pelos estados sob frôuxa coordenação central são principalmente os da área materno-infantil, doenças crônicas degenerativas com ênfase, em tese, nas doenças de caráter epidemiológico.

^{2/} Dados a respeito em BRAGA, obra cit. (1978) e GENTILE DE MELLO, obra cit. (1977).

ção da cobertura previdenciária, em meados da década passada, aumentou a carga dos benefícios a serem transferidos pelo sistema, em muito maior proporção do que os recursos de contribuição recebidos devidos a esta ampliação.

Por outro lado, as despesas sociais do Estado com programas ligados a políticas ecumênicas de escolarização básica, alfabetização e profissionalização da mão-de-obra ^{1/} assumiram clivagens semelhantes: há principalmente, o fato de que a institucionalização destas programas desconhece totalmente a realidade das condições em que se dão a proletarização e o assalariamento da massa trabalhadora e não-trabalhadora.

Não se trata, neste caso, de entender que a educação deveria atingir um ponto ótimo que seria a sua adequação aos requerimentos técnicos e sociais da mão-de-obra e do mercado de trabalho. Na verdade, contemporaneamente, grande parte dos esforços da burocracia educacional no país vem buscando, precisamente, e sem êxito, atribuir um caráter produtivo ao sistema de ensino. Trat_a-se de verificar, por outro lado, que o capital, ao mesmo tempo que lança mão da escola oficial e privada, também prescinde rapidamente delas ^{2/} sem considerar as alterações na estrutura ocupacional.

Neste sentido, são conhecidas as mazelas provocadas pela

1/ Incluo nesta consideração a rede oficial de primeiro grau, o quase extinto, atualmente, programa nacional de alfabetização, e o ensino profissionalizante destinado a mão-de-obra industrial e de serviços.

2/ Acerca desta tese, v. SALM, C. Escola e Trabalho (1980) cap.I.

mobilidade migracional e pela elevada rotatividade que atingem o emprego e o salário, acabando por minar as condições econômicas da frequência dos filhos dos trabalhadores e não-trabalhadores à escola. Os baixos salários, igualmente, não permitem à maior parte da população garantir o sustento básico da prole escolarizável por um período hábil que possa fazê-la atingir escolarização total. Ou, ainda, problema do acesso diferencial às oportunidades de ensino fundamental e profissionalizante, e alcançá-las torná-se quase uma marca típica de situações privilegiadas de classe. Ou a grande concentração, tanto de pessoal quanto de unidades físicas, dos serviços básicos de ensino nas regiões urbano-industriais e, nestas, em áreas socialmente privilegiadas. Todas estas clivagens, enfim, tornam as políticas ecumênicas de ensino uma das mais problemáticas e contraditórias intervenções do Estado, competindo, em ineficácia, com os serviços de saúde.

Além disso, por um processo complexo que seria impraticável recuperar aqui, travado entre o Estado e grupos privados de empresários do ensino, atuando no segundo e terceiro graus, torna-se impossível reduzir a intervenção social do Estado nestas políticas de associação, às funções puramente financeiras de capitalização de unidades privadas de ensino, (mesmo considerando que tais unidades possuem interesse mercantil no ensino).

1/ Nesta síntese estou me baseando em dados de JALLADE, "Educação de Primeiro Grau e Desigualdade de Renda no Brasil: Perspectivas a longo prazo" (1978).

Encontra-se presentes aí, bases mais profundas da dominação ideológica que tornam a intervenção do Estado neste campo uma questão mais ampla de relação entre "política geral" do Estado e grupos da sociedade civil. Aqui, o papel das agências públicas especializadas no "ensino" será o de receber e disseminar ideologicamente as orientações fundamentais para o ensino básico, em estreita colaboração com setores privados- afim de estabelecer a normatividade geral, técnica e política para o sistema educacional.^{1/}

A reprodução social capitalista, neste sentido, impõe constrangimentos reais aos programas de ensino do tipo "ecumênico", na medida em que interfere sobre as condições de vida das camadas trabalhadoras e sobre a autonomia financeira do Estado em seus gastos para este fim.

De fato, tomando, p.ex., o funcionamento da agência central do aparelho de Estado voltada para "educação e cultura", sabe-se que esta vem apresentando, historicamente, baixos percentuais de participação nos recursos orçamentários, se comparados com os dispêndios do Estado com agências relacionadas com políticas de repressão e segurança social, e com infra-estrutura econômica.

Em termos mais claros, o Estado, dado o constrangimento imposto pelo padrão de dominação político-autoritária e de fomento à valorização do capital, passou a gastar menos nas políticas ecumênicas de ensino, e mais concentradamente em políticas de ensino superior (cujo caráter ecumênico está longe de ser comprovado...)^{2/}

^{1/} Acerca deste debate que apanha as funções do aparelho educacional pelas suas virtualidades face ao processo de lucratividade, v. FREITAG, "Escola, Estado e Sociedade (1977) e ROSSI, Capitalismo e Educação: Contribuição ao Estudo crítico da Educação Capitalista, (1978); e pelas suas funções contraditórias face à economia e à ideologia, v. SALM obra cit.

^{2/} Para dados a respeito, v. SANTOS, obra cit. p.103 e JALLADE, obra cit. item IV.

No tocante, por fim, à suposta competência que os estados e municípios no país possuem face ao ensino fundamental, esta não se revelou uma autêntica autonomia financeira e política na obtenção dos recursos necessários para este fim. Cresceu a dependência das políticas locais ao aparelho central de Estado no que toca aos instrumentos financiadores dos programas estaduais e municipais de educação, uma vez que os recursos gerais para programas sociais do Estado central são fundamentais para a grande parte dos estados e municípios; (tal é o caso da dependência local e estadual ao fundo de transferência dos estados e municípios; ao salário-educação; ao programa nacional de alfabetização; e não menos importante, aos recursos federais para a manutenção de um programa-chave no sistema escolar brasileiro, que é o da merenda escolar).

. . .

Veremos, a seguir, algumas questões mais dirigidas para a relação entre políticas regulamentadoras e políticas de investimentos urbanos do Estado- estas últimas, dirigidas para itens fundamentais do quadro de vida urbano-industrial de vastas camadas das classes trabalhadoras e não-trabalhadoras, além dos assalariados em geral.

A principal questão que se coloca nesse contexto, é identificar eventuais diferenças entre esse tipo de intervenção do Estado e as demais políticas de despesas sociais, e daí especificar qual o nível de relação entre investimentos sociais urbanos e políticas regulamentadoras e ecumênicas.

Tais investimentos, em sua grande maioria, são gerados através da intermediação de agências públicas envolvidas em políticas do tipo produtivo. Implicam, por isto mesmo, na geração pelo Estado de recursos materiais necessários de que não dispõe e que torna-se necessário mobilizar. Sob este aspecto, constituem um tipo de demanda estatal por serviços empresariais, construção de infra-estrutura, de produtos e de tecnologia destinados à base de expansão urbana no âmbito da qual encontram-se entrelaçados interesses diretos ligados à acumulação e ao atendimento das necessidades coletivas por equipamentos e serviços urbanos.

Implicam, igualmente, em importantes políticas do tipo alocador, das quais se salienta o poder estatal de legislar sobre o uso e exploração do solo na cidade, e os vários instrumentos de que dispõe para fornecer as condições institucionais para a valorização do capital. Tal parece ser o papel desempenhado pelo planejamento urbano cujas políticas vem sendo apontadas como um instrumento que busca - na anarquia do processo capitalista na cidade - a "remover obstáculos, reais ou possíveis, à completa socialização do espaço urbano. Ao mesmo tempo, afigura-se também como um instrumento de "controle político, capaz de gerar aumentos de poder para as classes dominantes".

Grande parte da literatura nesta área tem focalizado, como é sabido, situações e contextos históricos de países capitalistas

1/ Em SCHMIDT, "O Estado e as Políticas Públicas. Referências teóricas e Introdução à Política Urbana Brasileira", (1979).

avançados. Cujá estrutura urbano-industrial encontra-se amadurecida, permitindo tornar mais seguras certas teorizações acerca das funções do Estado e de suas políticas na cidade, além de propiciar uma delimitação histórica mais rigorosa das determinações derivadas da valorização do capital em sua circulação pelo espaço urbano.

Daí se justificar que nas interpretações correntes dessa literatura, a "questão urbana" apareça como uma espécie de somatório de "questões sociais"^{1/}. No contexto que focalizamos, tais interpretações e orientações sugerem pistas. Não permitem, contudo, que a demarcação de certas questões relacionadas com supostas políticas urbanas no caso brasileiro, seja tratada como se houvesse similitude (teórica e histórica) entre a questão social urbana nas economias capitalistas avançadas, e os problemas decorrentes de uma etapa de industrialização monopolista no quadro de uma formação capitalista periférica e dependente, como é o caso do Brasil.

As "políticas urbanas" que aparecem em meados da década

^{1/} Questões sociais tais como o problema habitacional e dos equipamentos coletivos em geral, sob a contradição entre o movimento social da produção, do consumo e da circulação, que se dirige para a socialização das formas produtivas- e a apropriação privada de seus resultados. Ou ainda, a questão do movimento de reprodução do capital ser, ao mesmo tempo, determinante e dependente da evolução do sistema urbano. Ou, a questão da intervenção ampliada do aparelho estatal se fazer dirigida primordialmente para o equacionamento da "crise urbana", cujos problemas, mais conspícuos, são os derivados das necessidades da reprodução da força de trabalho e da valorização do capital.

Acerca desta literatura, estou me baseando em HARVEY, D. "The Urban Process under Capitalism- a framework for analysis" (1978), do mesmo autor, A Justiça Social e a Cidade (1980); CASTELLS, M. "Crise do Estado, Consumo Coletivo e Contradições Urbanas" (1977); HOLLOWAY & PICCIOTO, The State and Capital: a Marxist Debate (1978), entre outros.

de 60 no país, encontram-se marcadas não só por uma autêntica "acumulação primitiva" na cidade - "espécie de versão moderna de "cercamento" do espaço - mas também identificadas com uma postura política "que procura sedimentar a ordem pública através de uma falange de centuriões e que aplica os volumosos recursos estatais por meio de uma gestão de estilo tecnocrático que acredita ser inoportuna a interferência popular nos processos decisórios"^{1/}. (Crifos meus).

Torna-se, assim, necessário incluir no bojo dos instrumentos do tipo alocador e produtivo (ou como querem alguns, na passagem de políticas alocadoras para a predominância de políticas produtivas do Estado brasileiro contemporâneo)^{2/}, a forte presença da violência institucional e extra-econômica de forma que, ambas as atuações do aparelho estatal, tenham se combinado para remover obstáculos à plena acumulação capitalista na cidade.

Esta remoção de obstáculos políticos e econômicos constituiu, ao longo dos últimos anos, a facie repressora e excludente dos investimentos sociais do Estado. Sua consolidação esteve, igualmente relacionada com a constituição de novas instituições públicas no aparelho central de Estado, cujo funcionamento obedeceu aos ditames desta facie.

Dentre tais estruturas, destaca-se a constituição de instrumentos e agências ligadas à política habitacional, e de captação

^{1/} Em KOWARICK, L. A Espoliação Urbana (1979). O processo de espoliação urbana - dentro do qual a apropriação imobiliária de caráter especulativo e predatório que atinge as camadas trabalhadoras é um dos componentes - é entendida como uma "forma de extorquir as camadas populares do acesso aos serviços de consumo coletivo". No âmbito das lutas sociais, esta extorsão significa "impedir ou tirar de alguém algo a que, por alguma razão de caráter social, tem direito" (p. 73 e 197).

^{2/} Acerca da predominância das políticas produtivas sobre as alocadoras, v. SCHMIDT, obra cit. pp. 1.28-31.

de poupança popular, vistos anteriormente como elementos salientes das políticas regulamentadoras.

No presente caso, o Banco Nacional de Habitação, o sistema financeiro de habitação, e as agências regionais ligadas ao programa habitacional, vêm constituindo conforme assinalado por certos autores, os "principais esteios" da atual política urbana brasileira, cuja relevância para o processo de acumulação tem sido constantemente analisada.^{1/}

No tocante às formas de financiamento destas políticas, sobressai o papel do FGTS, principal instrumento financeiro que, conjugado com o sistema de poupança privado, vem propiciando base de sustentação aos mais variados programas de investimentos urbanos (tal é o caso, p.ex., do Plano Nacional de Saneamento Básico, dos programas de habitação segundo "mercados" popular, médio e econômico, etc.).

Destaca-se, inicialmente, que o Estado tenha lançado mão de expressivas mudanças no âmbito da regulamentação do trabalho (e indiretamente, sobre os salários) a fim de viabilizar políticas de investimentos urbanos relacionados com infra-estrutura domiciliar e com habitação.

^{1/} Acerca destas abordagens v. TAVARES, (1979) para análise do sistema financeiro de habitação no contexto do capital financeiro e do setor financeiro público; SZUBERT, (1977) e SOUZA, (1979), para análise do programa habitacional, constituição e consolidação no seio das políticas de governo; e SCHIMDT, (1979), para considerações sobre a política habitacional no contexto das políticas urbanas.

A combinação destes programas

parece emergir de algumas alterações importantes no âmbito do mercado urbano de trabalho. Em primeiro lugar, vale observar que foram programas inspirados diretamente na experiência do sistema previdenciário. Como se sabe, uma das origens das instituições ligadas à atual política habitacional foi o surgimento das "carteiras habitacionais" dos antigos institutos de previdência por categoria (IAPs). A demanda crescente dos segurados por financiamentos habitacionais, ou pelas próprias unidades habitacionais, levou parte destes institutos a experimentar esquemas de cobertura habitacional desde a década de 50. O próprio mercado de trabalho urbano, aliado à crise política que circunscreveu de alto a baixo o sindicalismo populista, se encarregariam de tornar estas experiências uma pálida resposta às pressões dos assalariados.^{1/}

Além disso, as próprias condições que tais experiências apresentavam face à valorização do capital envolvido no mercado de construção civil e imobiliário, não propiciaram a "universalização" da habitação enquanto uma grande transação financeira e industrial.

Esta universalização deve ser entendida não apenas como uma necessidade do capital que buscava abertura de novos investimentos e mercados- mas uma necessidade social imposta pela expansão e

^{1/} V. a este respeito, SOUZA, obra cit. e MALLOY, *The Politics of Social Security in Brazil*, (1979) em especial pp.122-126. Segundo Malloy o BNH foi estruturado como um processo em grande parte influenciado pelos especialistas em habitação do IAPI (industiários). O primeiro presidente do banco (Luiz Gonzaga do Nascimento e Silva) chamou parte deste pessoal para montar o programa habitacional e inclusive, o esquema-mor de financiamento, o FGTS.

diversificação dos trabalhadores, e assalariados em geral, de base urbana. A alteração, emergente, neste caso, referia-se à que as demandas em torno da questão habitacional já se situavam ao nível de um amplo espectro das classes urbanas trabalhadoras e não somente ao novo operariado ou a certos segmentos tradicionalmente importantes de assalariados com base sindical expressiva (bancários e previdenciários, p.ex.).

Neste sentido, a universalização da questão habitacional imposta por fatores estruturais, e administrada politicamente pelo novo regime a partir da exclusão completa dos sindicatos e órgãos de classe - compõe os germes do que vimos tratando aqui como "políticas de investimentos sociais urbanos". A configuração plena da política habitacional e de seus programas (de eficácia sempre questionada por diversos setores) desposta na década de 70, já inteiramente desligada do contexto sindical. Atestando que sua expansão se deveu, em grande parte, a uma nova situação de conflitos de classe (ou a própria universalização enquanto uma "questão social") e pelo novo patamar de acumulação de capital.

O principal mecanismo que sustentou esta nova forma de intervencionismo social do Estado - a exemplo dos esquemas de financiamento de políticas ecumênicas de seguro social - é um instrumento

1/ Para uma análise crítica avaliadora do programa habitacional v. PONTES, "Política Habitacional, Pobreza Urbana e o Estado: as Favelas do Rio de Janeiro, 1972-76" (1977); BOLAFFI, G. "A Casa das Ilusões Perdidas - Aspectos Sócio-Econômicos do Plano Nacional de Habitação" (1977); AZEVEDO, "Política Habitacional para as Classes de Baixa Renda" (1975): Segundo dados citados por KOWARICK (1979:69) extraídos de documentos oficiais do banco, "o BNH entre 1964-1977, aplicou a não desprezível soma de 135 milhões de cruzeiros financiando 1.739.000 que foram destinadas, de modo particular, a famílias com rendimentos superiores a 12 salários mínimos.

que alterou profundamente as relações entre trabalhadores e capitalistas; O FGTS, ao romper com o estatuto da estabilidade no emprego, configurou-se, ao mesmo tempo, como legislação trabalhista e fundo de fomento à política habitacional, por suas vinculações estreitas com políticas financeiras de valorização de capital.

Parece inquestionável que a fórmula cunhada para este fundo, na década de 60, foi derivada dos esquemas de contribuição compulsória dos trabalhadores ao sistema previdenciário, tal como consolidado após a unificação (INPS). Pelo lado do Estado, representa um aporte de recursos financeiros expressivos cuja aplicação não está condicionada por obrigações orçamentárias (do tipo impostas pelas despesas em educação, saúde, trabalho, etc.).

Pelo lado da acumulação, em especial de capitais cujo circuito de valorização é a construção civil, segmentos da indústria de transformação, e setores do grande capital financeiro ligados à renda imobiliária, a existência do fundo tem sido um garante de que a intervenção do Estado na política habitacional e na política urbana em geral seja do tipo investimento social, e não uma política de despesa social.

Sob esta última modalidade, o Estado possivelmente teria que intervir diretamente no equacionamento da questão habitacional, através de suas próprias agências - a exemplo das experiências frustradas das "carteiras habitacionais" dos IAPs na fase pré-BNH. Como se sabe, todo o sistema financeiro federal de habitação, o próprio BNH e demais agências regionais atuam como "banco de segunda linha" - i.é. são apenas repassadores de recursos. Portanto, sem qualquer atribuição legal e política de se engajar diretamente na construção de moradias

^{nas} e demais atividades produtivas previstas em suas atividades programáticas.

Tal como o FGTS - que assume uma dupla face de política regulamentadora que implantou a "normatividade" da dispensa cíclica dos assalariados em geral e de instrumento econômico para fomento de expansão da cidade - outros fundos foram igualmente destinados a cumprir funções de fundo de investimento. Tal é o caso, do PIS e PASEP que, embora não tenham relação direta com a rotatividade da força de trabalho, assume funções análogas às do FGTS, na medida em que contribuiu para alterar a distribuição funcional da renda nacional em favor da maior participação dos lucros.

Embora tenham sido apresentados, desde sua criação em início dos anos 70, como fundos que visariam a distribuição da renda (das empresas!) para os assalariados (via 14º salário anual), o PIS e PASEP se consolidam ^{1/} como instrumentos auxiliares da atividade estatal de fomento econômico.

Neste sentido, os recursos do PIS/PASEP foram destinados ao atendimento de todos os "setores da economia e cobriram um amplo espectro de modalidades operacionais. Assim, eles foram canalizados tanto para as empresas industriais, comerciais, de prestação de serviços e entidades públicas, como, também, serviram para dar cobertura às ne-

^{1/} Acerca da estrutura e funcionamento do PIS e PASEP, mais recentemente unificados como um "fundão"; do caráter questionável dos benefícios trazidos pelo suposto 14º salário anual e das mudanças introduzidas no sentido de restringir a valor das retiradas, v. LOLOIAN, A. "Um Estudo do PIS/PASEP", (1980). Em especial acerca da tese de que foram estes fundos benéficos para a distribuição da renda funcional em favor do capital, cf. CAP. 2 e 3 pp. 46-118.

cessidades de capital de giro e investimento para todos os setores e regiões do país" (LOLOIAN, 1980:53).

Ainda no âmbito dos investimentos urbanos teríamos uma categoria especial de intervenção do Estado que são os serviços de utilidade pública. Como se sabe, tais serviços encontram-se sob monopólio estatal e sua administração, produção e distribuição não chegam a constituir "investimentos sociais" (no sentido que vimos dando ao termo) e tampouco são empreendimentos capitalistas típicos. (São mencionados aqui, de passagem, por se integrarem como componentes fundamentais do consumo coletivo urbano).

Vale observar, contudo, pelo seu papel fundamental nas condições de vida de amplas camadas trabalhadoras, a tendência de crescente mercantilização dos preços e tarifas destes serviços. Na medida em que são colocados no mercado sob taxas reajustadas praticamente segundo o nível geral de preços (ou alguns pontos percentuais abaixo), seu fornecimento torna-se incompatível com os rendimentos das famílias que deveriam ser beneficiadas" (KOWARICK, 1979:72).

(6) FONTES DE CUSTEIO

Pelos destaques anteriores ressaltarei a expressiva subordinação dos investimentos urbanos do Estado ao processo de valorização do capital, e a flagrante determinação que os mesmos têm sobre a expropriação das oportunidades que as camadas populares teriam no exercício de seus direitos econômicos e políticos.

Tal subordinação foi apontada, principalmente, em relação aos mecanismos institucionais, aos programas e políticas do setor habitacional e de infra-estrutura básica, além das formas de financiamento montadas para este fim, no âmbito dos fundos sociais. Tantos estes, quanto aqueles possuem uma origem comum em relação às políticas regulamentadoras e de seguro social; mas seu funcionamento veio gradativamente lhes atribuindo outro caráter, estreitamente subordinado à dinâmica do capital, sobretudo na estruturação e expansão da cidade.

Há que se ressaltar, ainda, que os demais serviços de consumo coletivo - à luz do processo de valorização do capital - vem assumindo formas de gestão e administração, ou inteiramente subordinadas ao princípio da rentabilidade empresarial (tal é o caso do transporte urbano de massas), ou apresentam uma dinâmica mais complexa de interação entre os interesses gerais da acumulação e a ação do Estado. Neste último caso, a presença do capital não se faz atuante de forma direta: tal é o caso das inversões financeiras do Estado em serviços e estruturas físicas da rede urbana escolar, de saúde pública e previdenciária, dos equipamentos de lazer e cultura.

Pela própria natureza das inversões do Estado nestes últimos equipamentos  são gastos que cobrem o funcionamento de políticas de educação, saúde pública, assistência médico-previdenciária, seguro social. Seus mais volumosos e importantes itens são as chamadas despesas correntes (pagamento de pessoal, manutenção de serviços, transferência de benefícios, etc.)

Exceto quando se trata da expansão de redes de serviços e de estruturas físicas, as despesas de capital - com edificações, máquinas e equipamentos - aparecem marginalmente nas estruturas de gastos sociais do Estado.

Nesse último caso, torna-se evidente o interesse de grupos diversos de capitais pela execução destas obras e no fornecimento de equipamentos. Há, tradicionalmente, esta complementação em outros campos de intervenção produtiva do Estado e sua existência no âmbito das despesas sociais, apenas corrobora o fato de que ao capital interessa a construção de estruturas e redes físicas de serviços sociais.

O mesmo não se pode dizer, entretanto, do funcionamento - ou da operação - destas estruturas físicas: sua gestão e administração são atribuições ^{impostas} (inclusive, pelas lutas sociais e pressões políticas diretas dos trabalhadores e da sociedade civil) do Estado, em especial no que diz respeito a grande parte dos serviços destinados às camadas populares.

A operação destas serviços, porém, não se encontra totalmente isenta das barreiras impostas pela reprodução social do capital. Mas são constrangimentos que se situam em outros níveis, diferentes p.ex., dos investimentos sociais urbanos que possuem relação direta

com a penetração específica de interesses econômicos. Refiro-me, conforme deixado implícito anteriormente, às fontes de custeios destas redes de serviços. Duas fontes específicas podem ser identificadas. Uma, de natureza orçamentária do Estado, cuja fonte é fiscal. E outra, composta pelas contribuições diretas dos trabalhadores e capitalistas que se consolidou na forma de sustentação clássica do seguro social (estendida, como vimos, para os fundos sociais).

Os constrangimentos impostos às despesas sociais do tipo política ecumênica, assumem (i) ou restrições fiscais profundas, ou (ii) restrições no valor das contribuições diretas. Tais constrangimentos empiricamente derivados destas duas fontes de custeio assumiram a forma de argumento oficial de que devido às crescentes demandas nas redes de serviço de consumo coletivo, as limitações (i) e (ii) não permitem ao Estado atender satisfatoriamente tais necessidades, face às imensas inversões exigidas para manter em funcionamento (ou, até mesmo, construir) redes de serviço.

Há, entretanto, lacunas nessa explicação de uma crise fiscal que o Estado assume (de bom grado)! É sabido que as políticas de despesas sociais dependentes de fontes fiscais do Estado disputam com as verbas destinadas a políticas de inversões financeiras do Estado em fomento à reprodução ampliada do capital.

Encontra-se em disputa não só montantes orçamentários, mas também a própria definição da forma de realizar as despesas sociais. No chamado "bolo orçamentário" do Estado, tais despesas têm sido sacrificadas pela maior absorção dos recursos por parte dos investimentos diretos e indiretos em áreas da infra-estrutura econômica e capitalista (circuito financeiro; infra-estrutura industrial; valoriza-

ção do capital mercantil-imobiliário). Grosso modo, a estes sacrifícios correspondem cortes dos montantes destinados às despesas sociais. O que resta para ser direcionado para as políticas ecumênicas não, é derivado da crise fiscal (diretamente, supondo que ela exista): tal partição é definida por limites políticos derivados da capacidade do Estado impôr, na prática cotidiana das massas, a expropriação das oportunidades. Para que esta expropriação possa se viabilizar sem degenerar em conflitos na repartição dos recursos não basta apenas a existência das políticas de autoritarismo social, mas tornam-se necessárias formas de administração racional e burocráticas capazes de especificar as formas de realizar as despesas sociais. Uma está estreitamente relacionada com a outra.

Paralelamente, se considerarmos as políticas ecumênicas dependentes de fontes próprias de contribuição direta(- do tipo existente no FGTS, PIS/PASEP, mas sobretudo, no sistema previdenciário) e a magnitude expressiva a que chegou grande parte destes programas- vê-se ao contrário da tese oficial, que mais importante do que a disponibilidade excessiva de recursos, é a composição dos gastos. A título de exemplo: a vasta disponibilidade de recursos para as políticas de seguro social, assistência social, e medicina previdenciária revela exatamente o oposto do que se argumenta como "arrecadação insuficiente": sua abundância ou escassez somente pode ser avaliada pelo lado dos programas e pelos benefícios e serviços oferecidos (constantemente questionados).

No sentido, portanto, da direção dos gastos sociais nestes dois tipos de políticas ecumênicas - em especial quanto às formas de gestão e administração dos programas oferecidos - ressalte-se que o

processo geral da reprodução social do capital disputa não só montantes orçamentários no bolo fiscal do Estado vis-à-vis a estes dispêndios, mas, indiretamente, obriga a que as burocracias do Estado elaborem uma vasta parafernália programática e legislativa para restringir a realização dos mesmos.

A relação destas questões com os investimentos sociais urbanos passa a assumir uma nova configuração: de fato, na medida em que grande parte das redes de serviço de consumo coletivo assumem integralmente este papel na cidade, tais despesas poderão ser encaradas cada vez mais pelo Estado como uma forma de despesas que deve ser comprimida (ou sempre passível de comprimir) caso as exigências do processo de valorização assim o exigir, (de forma tal que fiquem ainda mais sufocados os instrumentos de legitimação do Estado).

Além disto, não se pode descartar que a penetração de interesses específicos de capitais, ou de grupos de capitais, junto ao funcionamento desses serviços de consumo coletivo constitui um segundo momento em que tais políticas de despesas sociais podem se render aos interesses da lucratividade.

Face aos supostos constrangimentos fiscais e de contribuições das fontes de financiamento destas despesas, já se registra o caso histórico em que o Estado estimula a tendência geral de privatização e de associação com grupos privados neste campo: desta forma, todo o ensino de segundo grau, superior; a medicina previdenciária, segmentos importantes do assistencialismo social, encontram-se perpassados por esta tendência. Esta tendência constitui um marco que pode representar a transformação das "políticas de despesas sociais" no contexto urbano em autênticas políticas de investimento.

-----§-----

CAPÍTULO III

SOBRE AS BUROCRACIAS GESTORAS DAS POLÍTICAS DE DESPESAS SOCIAIS

(1) DELIMITAÇÕES

Dadas as definições precedentes acerca das funções do aparelho estatal enquanto Estado capitalista (funções constituintes e históricas) e delimitados os dois tipos básicos de intervenção estatal - torna-se necessária uma reflexão acerca da hipótese da separação entre agências e burocracias estatais que estariam destinadas a intervir nas relações (e nas contradições) sociais geradas (1) na esfera econômico-produtiva e (2) na esfera reprodutiva.

As intervenções alocadoras e produtivas do Estado, segundo essa separação, estariam dirigidas para uma especialização do conteúdo segundo a qual as políticas públicas se definiriam com a emergência de problemas concretos a serem equacionados e planejados. Assim, as agências e burocracias estatais se tornariam "especializadas" em equacionar e planejar soluções para problemas concretos, assim como em lidar com questões subsequentes geradas por esta intervenção.

No que se refere ao campo de especialização formal das agências públicas, na hipótese de que suas políticas são dirigidas por interesses fora do Estado, poderíamos distinguir basicamente entre, (1) interesses que nascem e se consolidam na esfera de um domínio político e ideológico de classes fundamentais plasmado pelas relações econômicas no am

bito das relações de produção; e (b) interesses que nascem e se consolidam na esfera de um domínio político e ideológico plasmado pelas relações extra-econômicas no âmbito da reprodução social ampliada.

O problema crucial que essa distinção apresenta é que as relações de classe travadas no âmbito da esfera produtiva não estão desligadas das contradições existentes na esfera da reprodução, (conforme especificações anteriores)

Além disso, o problema da legitimidade estatal está ligada à necessidade de tornar coexistentes, ou não, as funções de exclusão, sustentação e dependência do Estado face tanto aos capitalistas, quanto aos trabalhadores, e seus segmentos respectivos de classe.

O jogo de forças entre esses dois domínios na sociedade concreta não é "especializado", tal como ocorre com as agências estatais. Neste sentido, a burocracia especializa suas políticas na medida em que ela não pode tratar os conflitos sociais de forma geral, ou integrada. Seus departamentos, ao contrário, devem se especializar em função de uma racionalidade que ratifique a separação mesma entre Estado e sociedade.

Em outros termos, poderíamos dizer que esses dois campos de dominação encontram-se entrelaçados de fato, mas possuindo uma "contra-partida" no aparelho estatal sob a forma de burocracias especializadas que expressam interesses diferenciados de classes e de grupos sociais, assim como seus conflitos "gerais" e/ou específicos que atingem a legitimidade estatal.

A ruptura, assim, entre burocracias que intervêm naquelas duas esferas de conflito e dominação social (produção e reprodução) deve ser encarada como o resultado da ação do domínio estatal que especializa sua intervenção a fim de tornar o tratamento "público" dos conflitos mais difuso e discreto.

Uma dessas divisões, sem dúvida, pode ser vista na forma como as burocracias estatais ampliaram notavelmente no Estado contemporâneo as suas intervenções ligadas ao domínio das relações sociais reprodutivas, crescentemente identificadas com o consumo social urbano, ou ao processo de circulação e de distribuição de bens e serviços públicos urbanos indispensáveis para a reprodução social como um todo ^{1/}.

(2) REGULAÇÃO, CONFLITO E BUROCRACIA DO TRABALHO

Antes de examinarmos os traços característicos das burocracias voltadas para a regulação social na esfera reprodutiva, torna-se necessário situar teoricamente certos aspectos da dimensão e das relações presentes no campo específico das políticas de regulação social na esfera econômico-produtiva, envolvendo conflitos fundamentais entre capitalistas e trabalhadores, tidas classicamente como as "políticas do trabalho", afetas, assim, ao mercado de trabalho.

^{1/} É interessante notar que esta ampliação está correntemente ligada a objetivos políticos de estabilização do sistema. Exemplo mais conspícuo dessa vinculação é o Welfare State no capitalismo avançado, "... na medida em que o aparelho de Estado não somente intervém no contexto econômico, mas se torna sujeito de todas as estratégias de reforma e de adaptação relevantes para a estabilidade do sistema" (Cf. OFFE, C. O Dilema da Tecnocracia, (1975) p. 76)

Primeiramente é do próprio caráter de crise das "políticas do trabalho" de onde deriva a situação de obsolescência das burocracias tradicionais do Estado encarregadas de regular os conflitos sociais entre o aparelho econômico (empresas) e movimento operário e sindical-corporativo. No bojo desta crise encontra-se a questão da forma e do conteúdo da representação dos interesses (de frações) das classes subordinadas no Estado contemporâneo.

Em segundo lugar, é notória a impossibilidade de o Estado "gestor" e autoritário (na América Latina industrializada), fazer ascender ao processo decisório estatal os interesses subalternos. Daí se segue, em termos de consequências maiores para a burocracia voltada para as políticas do trabalho, algumas impossibilidades reais:

(a) impossibilidade dessa burocracia, enquanto corpo técnico e administrativo, em transitar de elaborador exclusivo de políticas alocadoras, para agente estatal de políticas com efetiva mobilização de recursos materiais e ideológicos (políticas produtivas) visando à regulação, ou a reforma social; (do tipo políticas de "emprego" e de cobertura ao "desemprego" ; políticas massivas de profissionalização; políticas efetivas de reformulação das relações institucionais entre sindicatos e Estado face ao novo quadro de conflitos de classes, etc.).

(b) impossibilidade de se colocar enquanto trans-

BC/5.389

missão de interesses das organizações trabalhadoras restando como agência de não-intervenção (ou não-política) destinada a paralisar o movimento operário e sindical na sociedade.

Dessas duas características - obsolescência e políticas de paralisia, ou não-políticas - da burocracia do trabalho, não resulta necessariamente o esgotamento das políticas alocadoras tradicionais no campo dos conflitos entre capitalistas e trabalhadores. É sabido que, não obstante a obsolescência dos meios alocadores, permanecem os instrumentos legais e coercitivos que estrangulam os canais de expressão dos conflitos entre capital e trabalho. Da mesma forma, cresceram as regulações jurídicas cujo escopo legislativo decorreu do reconhecimento contemporâneo pelo Estado da influência política dos sindicatos.

Dessa forma, é interessante constatar que, nos termos da suposta separação entre burocracias voltadas para intervir no domínio de classe de uma esfera econômico-produtiva, e burocracias voltadas para a esfera reprodutiva, a burocracia do trabalho se circunscreve inteiramente à primeira esfera.

Uma vez que, na realidade, os conflitos e as condições sociais não foram obsoletizadas, ou inteiramente paralisadas, resta a hipótese de que no domínio estatal a expressão dos conflitos a nível da produção também se dá pela intermediação de outras agências e burocracias.

Tal é o caso da evolução das políticas produtivas

e alocadoras que surgem na burocracia estatal através de agên-
cias que, pela sua origem, não são exclusivamente destinadas
a regular, conter ou encaminhar conflitos em apenas uma esfe-
ra de dominação.

É possível generalizar afirmando que as agências e burocracias estatais que surgem contemporaneamente na Améri-
ca Latina destinadas, originalmente, a intervir na esfera re-
produtiva (são as políticas "setoriais" de educação e cultura; habitação e saneamento; saúde pública e previdência social)
acabam por intervir (e, logo, transmitir para dentro do apare-
lho estatal) também os conflitos a nível da produção.

Esse fato corrobora que a obsolescência ~~da~~ buro-
cracia do trabalho é muito mais profunda e que sua crise de
"transição" é também a própria crise de legitimidade do poder
estatal face às massas. A sustentação das (não) políticas do
trabalho, dessa forma, se deve muito mais ao seu caráter de
exclusão, negatividade e de tentativa de paralização do movi-
mento operário e sindical.

(3) ESFERA REPRODUTIVA, POLÍTICAS DE DESPESA SOCIAL E ORGA-
NIZAÇÃO DO ESTADO

Por outro lado, quais os traços constituintes das
burocracias estatais que se encontram atuando na esfera repro-
dutiva?

Dois elementos são básicos para situar teoricamen-
te a organização das agências estatais voltadas para o campo

de relações de classe que vimos identificando como o do "consumo social urbano":

(i) Grande parte da "produção" estatal destinada ao consumo coletivo urbano - apropriada que é desigual e diferencialmente por grupos e classes a nível urbano - está sujeita a um quadro de formulação político-administrativo bastante específico em relação, por exemplo, às atividades "empresariais" do Estado. Ao contrário dessas atividades que, via de regra, encontram-se "instrumentalizadas" pelas diversas frações capitalistas em arranjos específicos com as burocracias técnicas estatais, as burocracias voltadas para fins de regulação social na esfera reprodutiva encontram-se sujeitas à contradição de serem aparelhos de um estado capitalista e, ao mesmo tempo, não obedecerem instrumentalmente os interesses imediatos das classes dominantes enquanto interesses que estão representando o processo de valorização do capital. O que se encontra aqui em questão é algo mais além do fato empírico de que são burocracias que tampouco obedecem instrumentalmente os interesses das classes subalternas em suas lutas na esfera reprodutiva contra o Estado. De fato, essa contradição tem um importante paralelo na questão do uso da violência (institucionalizada) pelo Estado. Conforme acentuado anteriormente, o "aparelho de coação estatal não se constitui em aparelho

privado da classe dominante mas dela se separa e se reveste da forma de um aparelho de poder público, distinto da sociedade.

Nesse sentido, na medida em que o aparelho de coação estatal não é um aparelho privado da classe dominante, também o aparelho de regulação social não pode ser automaticamente colocado à sua disposição. Primariamente, isso significa que se trata de um aparelho que tendencialmente se reveste da forma de um aparelho de poder institucionalizado e separado da sociedade.

O problema da legitimidade estatal se evidencia no funcionamento do aparelho de regulação social na medida em que este, ao capturar circuitos importantes da exploração e da reprodução das classes, deve se subordinar à própria reprodução das relações de produção. Esta subordinação não pode ser interpretada teoricamente, contudo, como uma subordinação aos interesses das classes dominantes em decorrência do fato de que estas encarnam o "poder econômico". Os interesses dominantes da acumulação podem, em certas conjunturas, ditar as formas e o conteúdo respectivo das intervenções alocadoras e produtivas das burocracias de regulação social. Mas não podem, sob pena de levar o Estado a uma crise permanente de (des) legitimidade, fazê-las políticas privadas de seus interesses.

Isso posto, valeria um detalhamento mais específico a nível histórico-estrutural. O que chama a atenção no quadro de formações capitalistas periféricas, com industrializa-

ção dependente e tardia, como o caso brasileiro (ou mexicano e argentino), é que o Estado consolidou primeiramente um aparelho de regulação de conflitos entre capitalistas e trabalhadores no âmbito das atividades mais dinâmicas da economia, e no quadro das relações de produção (regulação trabalhista, legislação salarial e sindical, seguro social, repressão ao movimento operário, etc^{1/}).

Contemporaneamente, porém, o Estado passou a enfrentar conflitos que se espalharam das relações de produção para a esfera reprodutiva e, mais recentemente, está-se vendo frente à unificação tendencial dos dois campos de lutas sociais.

A diferença entre um Estado que outrora era a expressão de governos populistas e voltado primordialmente para a demarcação de um amplo leque de atividades produtivas do tipo "empresarial" na criação de infra-estrutura econômica - e um Estado contemporâneo do tipo "gestor" da sociedade, sob regimes autoritários (e não menos empresarial) - está justamente em seu movimento de legitimidade frente às massas.

Mais ainda, se no tocante ao quadro de conflitos sociais (e da "questão social") enfrentado pelo Estado a intervenção institucional era exclusivamente do tipo alocador (poder de polícia, poder de legislar sobre o trabalho e salários, etc.), no quadro atual essa intervenção sofre um acréscimo pas

^{1/} A literatura nesse campo é extensa e matizada; apenas sob o aspecto teórico da interpretação que interessa aqui, estou me baseando em WEFFORT, O Populismo na Política Brasileira, (1978), e MALLOY, The Politics of Social Security in Brazil, (1979).

sando a ser também do tipo produtivo. Onde o pressuposto básico é a criação e/ou mobilização de recursos para gerar bens e serviços, assim como organizar agências para transferi-
-los^{4/}.

Desse modo, não é difícil constatar que, devido basicamente a um fenômeno estrutural que é a emergência das demandas sociais ampliadas na esfera da reprodução social urbana - a legitimidade do poder estatal passou a ser ameaçada sem pre que esta transição de políticas alocadoras para produtivas não se completa efetivamente, ou é impedida de se completar a nível local, regional e urbano considerando os grupos sociais em conflito.

Em outros termos, essa modalidade específica da intervenção estatal vem se apresentando como um processo contraditório entre a dominação econômica e a dominação política das classes dominantes na medida em que é um processo que precisa atingir um novo patamar de resolução, contenção e/ou encaminhamento material e ideológico da presença das massas na esfera reprodutiva.

As razões para que o Estado se veja impelido na direção desse novo patamar de resolução de conflitos podem ser buscadas:

(a) no fato de que se trata de uma esfera de dominação política das classes dominantes onde as lutas têm como protagonistas não apenas, ou exclusivamente, o operariado ur-

^{4/} Acerca da transição das políticas alocadoras para produtivas e a predominância das últimas, v. SCHMIDT, O Estado e as Políticas Públicas (1979).

bano-industrial mais avançado (ou segmentos mais combativos), ou apenas - como querem muitos - os moradores das periferias urbanas. Trata-se sim, de protagonistas reunidos sob um conjunto bastante diversificado de camadas e grupos sociais subalternos que vêm sendo identificadas como um "coletivo socialmente heterogêneo" .

(b) no fato de que as burocracias públicas - sua organização, funcionamento e políticas na esfera reprodutiva - representam uma tentativa por parte de frações no bloco no poder, em dotar o Estado de novos aparelhos (ou de atualizar os antigos, como por exemplo, de previdência social) capazes de desempenhar múltiplos fins face às novas expressões das lutas de classe. As quais, não podem ser contidas, ou reprimidas, na esfera da dominação econômica (sob o signo da repressão e do obsoletismo do corporativismo).

(ii) A impossibilidade de que essas lutas sejam contidas, ou reprimidas na esfera da dominação econômica, nos remete ao segundo elemento caracterizador das agências públicas relacionadas com intervenções no campo do consumo social urbano. Sua especificação aqui aponta primordialmente para três tipos de burocracias que se distinguem pelo fato de também comportarem não-políticas, ou pela sua negatividade enquanto campo de relações de classe no Estado, no que toca ao equacionamento das lutas sociais na esfera reprodutiva:

(a) burocracias tradicionais acopladas a grupos privados voltadas para as diversas formas de "assistencialismo social" e suas várias configurações (voluntariado, ordem religiosa, assistencialismo oficial) cuja eficácia para a contenção de conflitos de classe é diretamente proporcional aos seus efeitos tópicos e localizados sobre as demandas reprodutivas.

(b) burocracias tradicionais relacionadas com a organização e a gestão de políticas de repressão social, envolvendo forças policiais e militares, corporações especiais, etc., cuja intervenção visa não só a fins imediatos, mas frequentemente gera tantos problemas quanto é capaz de resolver para a legitimidade estatal.

(c) burocracias técnicas que atuam segundo linhas de controle social. Seu campo de atuação, ao contrário das burocracias precedentes, tem um caráter difuso uma vez que se disseminam por todo o aparelho estatal. Assumem o caráter de técnicas que se aplicam às legislações restritivas da cidadania, e a mecanismos de seleção das demandas e das pressões da população, plasmados pelas agências públicas encarregadas de gerir bens e serviços de consumo social. Assumem, igualmente, o caráter de técnicas impessoais destinadas a manter a "ética do trabalho" entre a mão-de-obra através de políticas restritivas de salário e de ascensão funcional do trabalhador, além de controles mais difusos sobre profissionalização, qualificação de força de trabalho e funcionamento do mercado de trabalho.

(4) BUROCRACIAS E CONTRADIÇÕES

Vale, por fim, situar a questão das contradições enfrentadas por esse tipo de burocracia estatal. Se a criação e a expansão de novas burocracias podem ser encaradas como uma "necessidade" imposta ao Estado, segundo a qual este deve fazer frente à transformação dos conflitos de classe, não é "automático" que tal processo ocorra segundo o planejamento de Estado, ou ausente de contradições.

Nesse sentido, as contradições se expressam justamente pela impossibilidade dessa forma de Estado equacionar as demandas sociais ampliadas na esfera do consumo social urbano devido a um conjunto de constrangimentos:

(i) constrangimentos impostos pelo padrão de crescimento do aparelho estatal capitalista cujo traço constituinte mais saliente é a perda de eficácia das agências e burocracias à medida em que se expandem na sociedade, ao mesmo tempo que aumentam as tendências contrárias no sentido da centralização de poder no âmbito do processo decisório e da "administração das coisas".

(ii) constrangimentos derivados da necessidade de o Estado manter "regras" básicas da reprodução social dominante nas relações de produção. Regras que podem se expressar pela impossibilidade de as agências estatais lançarem mão de meios que alterem as relações de subordinação assalariada do trabalhador quando das tentativas de equacionamento das "ques

tões sociais". Tais como, combater o desemprego através do fornecimento de meios de subsistência à força de trabalho desempregada pela transferência de bens de salário (fora de eventos assistencialistas). Ou, ainda, romper o equilíbrio fiscal favorável à acumulação elevando a taxaço sobre o capital, sempre que, nesses casos, o excedente seja absorvido pelas classes não-capitalistas. Ou, ainda, considerando as distinções precedentes entre "despesa social" e "investimento social urbano", venha a tornar o primeiro tipo de gasto dominante em relação ao segundo.

(iii) por fim, constrangimentos derivados de fases cíclicas do movimento de acumulação capitalista, e das conjunturas de crise política, ou, da combinação entre crise política e crise de valorização do capital. Nesses casos são impostas severas restrições às políticas de despesas sociais, e logo, ao funcionamento das burocracias envolvidas com sua implementação. De forma geral se pode afirmar que tais crises rebatem sobre as burocracias estatais aumentando o grau de "incerteza" relativo ao funcionamento de suas políticas específicas no futuro, assim como sobre a direção, a quantidade e a qualidade dos gastos públicos envolvidos.

(5) **SINTETIZANDO:**

(1) No tocante ao funcionamento do aparelho esta

tal poderíamos distinguir um campo formal das agências públicas identificado com os interesses que nascem e se consolidam na esfera de um domínio político e ideológico de classes fundamentais, expresso nas relações econômicas da esfera da produção; e outro campo de "especialização" de interesses que nasce e se consolida na esfera de um domínio político e ideológico plasmado pelas relações extra-econômicas no âmbito da reprodução social.

Uma vez que o jogo de forças na sociedade concreta não é especializado, deve se entender a separação em questão como traço específico do aparelho estatal capitalista, na medida em que seus departamentos expressam interesses diferenciados de classes e de grupos sociais, assim como seus conflitos gerais e específicos que atingem a legitimidade estatal. Nesse contexto, o tratamento "público" de conflitos e da dominação nas duas esferas (produção e reprodução) significa tornar os conflitos e a dominação mais difusa e geral.

- (2) As políticas de regulação social na esfera econômico-produtiva, tidas classicamente como "políticas do trabalho", no contexto de Estados do tipo "gestor" e sob regimes auto-

ritários, apresentam-se sob uma crise expressa através de dois momentos: a representação de interesses de classes subordinadas não se efetiva devido a impossibilidade destas burocracias transitarem das tradicionais políticas alocadoras para políticas produtivas visando à regulação ou reforma social; e devido à sua não-política (ou não-intervenção) destinada a paralisar o movimento sindical e operário. As políticas do trabalho persistem na medida em que essas burocracias reproduzem padrões tradicionais de intervenção nos conflitos entre capitalistas e trabalhadores. Sua sustentação se deve mais ao seu caráter de exclusão, negatividade e de dependência a outras agências e políticas que carreiam para dentro de Estado os conflitos da produção.

- (3) No tocante às burocracias públicas envolvidas com políticas de regulação social na esfera reprodutiva, dois elementos são básicos para explicar seu funcionamento: (i) trata-se das burocracias que não obedecem aos interesses imediatos das classes dominantes, ou dos interesses dominantes do capital. Tal como ocorre com a coação institucionalizada que é separada da classe dominante, o aparelho de regulação social é um aparelho de poder institucionalizado, separado da sociedade. Seu

controle pelas classes dominantes, ao torná-las políticas privadas de seus interesses, lançam o estado em uma crise permanente de legitimidade. Trata-se de um processo contraditório entre dominação política e dominação econômica na medida em que é um processo que, para se efetivar, precisa atingir um novo patamar de resolução, contenção e/ou encaminhamento material da presença das massas na esfera reprodutiva.

Essa contradição se coloca como "necessária" à medida em que o Estado passa a enfrentar novas formas de conflito de classe, tendo em um dos lados, protagonistas que não são isoladamente, os trabalhadores ou os moradores das periferias urbanas, mas um coletivo socialmente heterogêneo. Pelo lado das classes dominantes, essa contradição passa pela tentativa política e ideológica em dotar o aparelho estatal de agências e burocracias capazes de fazer frente a essas novas formas de luta social na esfera reprodutiva, através de políticas que não se circunscrevam ao obsoletismo e à repressão do corporativismo.

E (ii) A impossibilidade de que essas lutas sejam contidas, ou encaminhadas, na esfera de dominação econômica, comporta ainda a

existência de três tipos de burocracias que também pressupõem não-políticas no equacionamento das demandas na esfera reprodutiva, quais sejam - (1) burocracias identificadas com variadas formas de assistencialismo social, cuja eficácia para a contenção dos conflitos de classe é diretamente proporcional aos seus efeitos tópicos e localizados sobre as demandas reprodutivas; (2) burocracias relacionadas com políticas de repressão social (forças policiais e militares, corporações especiais, etc.) que frequentemente geram tantos problemas quanto é capaz de resolver para a legitimidade estatal; e (3) burocracias que atuam segundo linhas de controle social, cujo funcionamento é mais difuso por várias áreas de formulação de políticas de regulação social, caracterizando-se como elaboradoras de "técnicas" restritivas à cidadania; de mecanismos seletivos a nível da "ética do trabalho", via políticas restritivas de salário e ascensão funcional do trabalhador na empresa e no estado, além de controles sobre a profissionalização, oportunidades educacionais, qualificação da força de trabalho e funcionamento do mercado de trabalho.

- (3.1) As contradições enfrentadas pelas burocracias envolvidas com políticas de regulação social

se expressam pelo processo que impõem ao Estado a "necessidade" de fazer frente à transformação dos conflitos de classe, ao mesmo tempo que mantêm impossibilidades desssa forma de Estado encaminhar o equacionamento das demandas sociais ampliadas devido a um conjunto de constrangimentos :

(1) constrangimentos derivados do padrão de crescimento do aparelho estatal capitalista cujo traço constituinte mais marcante é a perda de eficácia das burocracias à medida em que se expandem na sociedade, ao mesmo tempo que aumentam as tendências contrárias no sentido da centralização e da concentração de poder; (2) constrangimentos derivados da necessidade de o Estado manter (e reproduzir) as "regras" básicas da reprodução social dominante. Nesse sentido o aparelho estatal e suas agências voltadas para políticas de regulação social não podem se engajar em políticas inconsistentes com a regra básica da subordinação assalariada do trabalhador quando das tentativas de equacionamento das "questões sociais", como por exemplo, combater o desemprego através do fornecimento de meios de subsistência à força de trabalho desempregada (transferência de bens de salário); ou ainda, romper o equilíbrio fiscal sempre

favorável à acumulação elevando a taxaço sobre o capital; ou mesmo elevar as despesas sociais (a fundo perdido para o capital) em detrimento de economias externas presentes em investimentos sociais urbanos; (3) e, por fim, constrangimentos originados das fases cíclicas do movimento de valorização do capital e das conjunturas de crise política, ou da combinação de ambas, na medida em que impõem severas restrições às políticas de despesas sociais e, logo, às burocracias relacionadas com sua implementação. Tais crises rebatem sobre o aparelho estatal aumentando o grau de "incerteza" sobre o funcionamento dos mecanismos político-ideológicos e econômicos de sustentação dos gastos sociais em suas configurações específicas para o futuro.

CAPÍTULO IV

DA BUROCRACIA DO TRABALHO E AS POLÍTICAS REGULAMENTADORAS NA

DÉCADA DE 70

(1) CRESCIMENTO E CRISE

Qual o papel da burocracia do trabalho ao longo da década de 70 no sentido de lograr aquele que seria seu objetivo máximo, qual seja, o de integração do trabalhador ao sistema econômico da "livre empresa" dentro do capitalismo industrial?

Esta questão está, como se sabe, associada ao pressuposto básico presente nas políticas de despesas sociais regulamentadoras do conflito entre empregados e empregadores na maior parte dos países de capitalismo avançado, que é o seu caráter integrativo.

No caso brasileiro o funcionamento contemporâneo da burocracia do trabalho pode ser definido como um processo através do qual o poder central estendeu suas agências de controle e informação por centenas de localidades do país, logrando um certo grau de "modernização administrativa". Esta dinâmica centralizadora consolidou-se basicamente como um processo externo (e independente) das relações com o movimento sindical e com os aparelhos sindicais. É notável o fato de que enquanto se aprofunda o obsoletismo do arcabouço jurídico que rege a organização sindical no país e os princípios de arbitragem trabalhista — a Consolidação das Leis do Trabalho — a existência da burocracia do trabalho adquiriu uma razão de ser puramente "estatal". Vale dizer, uma vez que adquire autonomia vis-à-vis aos trabalhadores e aos sindicatos, a burocracia do trabalho passou a obedecer a uma lógica interna ao crescimento do aparelho estatal. Esta condição está, inclusive, bastante clara quando buscamos entender o crescimento da burocracia do trabalho durante os anos 70. De fato, houve uma expansão da rede física da burocracia traba-

lhistas, sobretudo a partir de meados da década de 70.

As delegacias regionais do trabalho se converteram em autênticas "secretarias federais" incrustadas nas capitais metropolitanas e estaduais, da mesma forma que houve um crescimento das subunidades espalhadas por centenas de municípios brasileiros. Neste sentido, vale lembrar que as secretarias estaduais do trabalho (e, frequentemente, também do "bem-estar") não possuem qualquer autonomia para intervir com recursos alocadores ou produtivos nos conflitos em sua suposta área de competência, os conflitos trabalhistas. Tal competência é controlada e restringida pela burocracia central do trabalho, não lhes restando senão atuar subsidiariamente ao governo federal. Não seria exagero afirmar que seus titulares são como uma extensão da burocracia do trabalho. Da mesma forma, as subunidades do Ministério do Trabalho possuem uma atuação de "secretaria municipal do trabalho" controlada pelo governo federal.

(2) Atuação regional

Ao longo da década de 70, a burocracia do trabalho atuou em unidades maiores, a nível estadual, que são as "Delegacias Regionais do Trabalho", as quais tiveram em 1975 seus regimentos internos padronizados. Sua atuação básica vem sendo estabelecer um elo político-administrativo entre os conflitos trabalhistas regionais e a burocracia central do Ministério. As subdelegacias, por sua vez, são unidades situadas em municípios menores, ou onde há uma concentração de relações na esfera produtiva de magnitude expressiva

que justifique a presença da burocracia do trabalho. A este nível, segundo definição oficial, ela controla e coordena a execução das atividades relacionadas com mão-de-obra, emprego e salário, e relações do trabalho. Os "postos regionais do trabalho" têm a atribuição de identificação, registro profissional de trabalhadores, e inspeção de empresas locais, enquanto os "postos locais", são destinados a emitir carteiras profissionais.

Entre 1974-78 houve um crescimento de 95% da rede física destas unidades do Ministério do Trabalho em relação ao quadro pré-existente. Assim, no final dos anos 70 havia 23 delegacias regionais localizadas nas capitais estaduais; 72 subdelegacias e 538 postos regionais e locais instalados. (V. Tabela 1, do Anexo Estatístico). A distribuição dos postos regionais e locais (no litoral estes são denominados postos marítimos) se deu, naturalmente, onde é maior a densidade do mercado de trabalho, (conforme detalham os dados da Tabela 2, do Anexo).

Constata-se, de imediato, o significado relativo destes dados sobre a expansão administrativa da burocracia do trabalho, se os compararmos com os determinantes macro-políticos que nortearam o sistema de poder na direção das "políticas regulamentar^{as}" na década de 70.

Dentre estes determinantes encontramos a reprodução oficial de um quadro sindical em crise, profundamente afetado em seu caráter integrativo (no sentido antes definido), e, em si mesmo, deslegitimador da burocracia do trabalho. Complementarmente, se impõe como outra facie da

anulação desta burocracia, o controle e a manipulação da política salarial, na medida em que os segmentos de poder de decisão econômica do regime subtraíram da esfera de influência do Ministério do Trabalho qualquer margem de decisão sobre os índices de custo de vida e reajustes dos salários mínimos regionais. Estes, por sinal, sistematicamente apontados como uma manipulação habilidosa de fórmulas técnicas. (DIEESE, 1975; e CAMARA DOS DEPUTADOS, 1979).

Como consequência, dado que as "pressões de fora", (localizadas em setores da organização sindical e nos movimentos sociais) não penetraram e influenciaram o burocracia do trabalho, a manipulação de recursos políticos simbólicos e produtivos para este tipo de política de despesa social somente poderia estar sob controle de outras burocracias.

Aqui a distinção entre "burocracias tradicionais" (do tipo existente de forma predominante no Ministério do Trabalho) e "burocracias técnicas" (do tipo ligado aos centros de decisão das políticas de acumulação) ganha toda sua especificidade ou justeza.

De fato, o caráter tradicional da burocracia do trabalho se define pelo seu afastamento face aos grupos de pressão que constituíam, no período populista, sua clientela e sua base de sustentação política.

Historicamente, na medida em que o principal instrumento de barganha dos trabalhadores — o mo-

vimento reivindicat6rio pelo sal6rio — passou a ser esvaziado sistematicamente pela manipula76o e controle da pol6tica salarial, frustraram-se as tentativas recentes (a partir de 1974) em dotar a pol6tica do trabalho de uma "moderniza76o de fun76es" que atualizasse esta burocracia para fazer frente 6s mudan7as que afetaram o campo espec6fico dos conflitos produtivos no seio das camadas populares e trabalhadoras.

Conv6m lembrar, neste sentido, que tais conflitos est6o basicamente no eixo de mudan7a da escala de acumula76o econ6mica, isto 6, na consolida76o de um capitalismo industrial, no 6mbito do qual as grandes empresas, conglomerados e monop6lios, inclusive estatais, s6o respons6veis por parcela significativa do emprego e do sal6rio gerados na sociedade⁽¹⁾.

(3) Movimento urbano

Como se recorda, a partir de maio de 1978 eclodem grandes mobiliza76es grevistas urbanas e rurais no pa6s, de magnitude somente registrada durante os movimentos pol6tico-sindicais de Contagem (MG) e Osasco (SP), em 1968⁽²⁾.

(1) Aqui, "o progresso t6cnico introduzido a partir de empresas l6deres se generaliza mais rapidamente em toda a estrutura industrial sob o duplo impulso da concorr6ncia intercapitalista e da press6o sindical", segundo SOUZA, (1980): "A Determina76o dos Sal6rios e do Emprego nas Economias Atrasadas".

(2) N6o desconhe7o a import6ncia dos movimentos de base oper6ria ocorridos entre 1970-1977, cujas a76es mantiveram acesas as lutas ao n6vel reprodutivo (envolvendo basicamente aumento de sal6rios, atraso de pagamento, redu76o e desconto nos sal6rios e desemprego), mas que n6o lograram repercuss6es devido 6s condi76es repressivas notoriamente fortes do regime frente ao movimento sindical. Igreja, imprensa, partidos pol6ticos, etc. Sobre a76es oper6rias de base nesta fase, cf. MOIS6S, em "Problemas atuais do Movimento Oper6rio no Brasil", (1978c)

Localizados em São Paulo, são movimentos grevistas que atingem o núcleo central do capitalismo industrial no país, afetando total ou parcialmente cerca de 30 indústrias na região do ABC paulista. Até o final de 1979 ainda estariam reservadas maiores surpresas: junho, julho, agosto e outubro também foram meses de grande atividade grevista, basicamente voltada para reivindicações salariais, envolvendo Minas Gerais e Rio de Janeiro. Nesta fase surgem movimentos parciais entre categorias profissionais assalariadas pelo Estado, como foi o caso de médicos residentes e funcionários de hospitais públicos em São Paulo, Rio de Janeiro e Distrito Federal.

Em 1979, de um movimento concentrado em Minas, São Paulo e Rio, a onda de greves ganhou expressão nacional, atingindo todos os estados do Sul, grande parte do Nordeste e Centro-Oeste. (DIEESE, 1980). O número de paralizações por categoria profissional foi superior ao número de greves por empresas, e os objetivos dos grevistas continuaram sendo, primeiramente, aumentos salariais e, em segundo, normalização de pagamentos e em terceiro e quarto, condições de trabalho e delegado sindical, respectivamente. (DIEESE, 1980).

Em 1980 diminuem as ocorrências de greves em todo o país em relação ao ano anterior (baixam de 430 para 190 no total) e, embora as razões continuem sendo, em primeiro lugar, o aumento salarial, passam a se destacar os motivos relacionados com o cumprimento de acordos e dissídios coletivos, irregularidades nos pagamentos; vindo em terceiro, e luta por estabilidade de emprego e redução da jornada de trabalho. (DIEESE, 1980).

Neste contexto, a atuação da burocracia do trabalho e, em particular, do judiciário trabalhista, revela claramente traços do esvaziamento de suas políticas alocadoras. No primeiro ano deste ciclo de greves, entre maio e outubro de 1978, quando eclodiu a greve dos metalúrgicos de São Paulo, Osasco e Guarulhos, várias empresas isoladas fizeram acordos com os trabalhadores. Abrindo, assim, brechas na legislação salarial e na política salarial então em vigor⁽¹⁾.

Nesta conjuntura tornaram-se evidentes os sinais de obsolescência do Judiciário trabalhista e da burocracia do trabalho na medida em que as soluções (quando alcançadas) entravam em conflito com a política sindical e salarial vigentes. Não foram, igualmente, isolados os casos em que a justiça do trabalho decretou, a partir de 1978, a ilegalidade de greves indicando, assim, a persistência de um impasse entre empregados e empregadores que, em última instância, comprometia a "legalidade" imposta pelo Ministério do Trabalho e pelo próprio judiciário trabalhista⁽²⁾.

- (1) Os acordos entre empresas e sindicatos, nesta fase, envolveram importantes indústrias cujos índices de reajustes concedidos ultrapassaram o índice oficial válido para maio/outubro de 1978, como foi o caso da Scania (SP), cujo acordo excedeu em 13% o oficial de 39%; metalúrgicos de Betim, 13% acima dos 43% oficiais; Pirelli (SP), 10% acima dos 33% oficiais; Indústria Bayer, 15% acima dos 31 oficiais e várias outras. Fonte: Revista VEJA, 31.05.78 (p. 72).
- (2) No caso do movimento grevistado dos metalúrgicos de Betim, por exemplo, a justiça trabalhista, após as tentativas de mediação da burocracia do Ministério do Trabalho, decretou a ilegalidade da greve mas reconheceu, ao mesmo tempo, conforme assinalado, reajustes salariais acima do índice fixados pelo MTB. No caso da greve dos metalúrgicos do ABC, tanto a de 1979 quanto a de 1980 - os acontecimentos tiveram ampla repercussão nacional, extrapolaram o campo de luta econômica e envolveram lances políticos no âmbito dos quais a burocracia do trabalho e da justiça trabalhista foram personagens secundários. Como se recorda, na greve de 1979, onde uma das principais demandas era a redução da jornada de trabalho semanal para 40 horas, o MTB decretou a intervenção dos sindicatos de São Bernardo, São Caetano e Santo André, além da ilegalidade da greve. Mais tarde, revogou a intervenção nos sindicatos. Em 1980, além dos sindicatos do ABC, participaram da greve os sindicatos do interior, e cujas reivindicações mais importantes foram a estabilidade no emprego, delegado sindical e produtividade. Desta vez, a justiça trabalhista se declarou primeiramente, "incompetente" para julgar a greve, mas voltou atrás declarando-a ilegal, e por fim, a burocracia do trabalho ocupou os sindicatos já sob intervenção, culminando com a detenção e enquadramento de seus dirigentes na Lei de Segurança Nacional.

(A) Movimento Rural

A burocracia do trabalho ainda enfrentu outro front de lutas: o movimento sindical dos assalariados rurais que se rearticula nesta fase.

A começar pela inexistência de qualquer fiscalização das relações de trabalho no campo pelo Minitério do Trabalho, passando pelos entraves às ações judiciais movidas pelos trabalhadores rurais junto à justiça trabalhista, as políticas regulamentadoras de despesas sociais praticamente não atingiram na década de 70, o grosso dos conflitos na agricultura. De fato, tomando como indicadores algumas das reivindicações feitas durante o 3º Congresso Nacional dos Trabalhadores Rurais, em 1979, estas questões foram claramente definidas.

Segundo os sindicalistas rurais existe um grande número de trabalhadores no campo sem carteira de trabalho e previdência social assinada. Sua proposição foi de que "seja alterada a Consolidação das Leis do Trabalho no sentido de permitir aos sindicatos das categorias profissionais reclamar na justiça do trabalho contra a falta de anotações nas carteiras do trabalho, independentemente de procuração do trabalhador".. (CONTAG; 1979).

Segundo eles, também inexistência do trabalho no meio rural, por omissão do Ministério do Trabalho, que atua somente no meio urbano. A proposição dos sindicalistas rurais foi a criação de um quadro de inspetores do trabalho específico para o meio rural, de modo a cobrir todos os municípios

do país, desde que "permitida a assistência dos sindicatos da categoria profissional nas inspeções". (CONTAG, 1979:11).

Segundo as mesmas fontes não existem Juntas de Conciliação e Julgamento em número suficiente para julgar as reclamações decorrentes do trabalho rural. As quais "são julgadas pela justiça comum, que despreparada e sobrecarregada, não consegue dar decisões de maneira rápida e justa". Neste sentido, "por força dos defeitos na realização da justiça trabalhista, os trabalhadores são levados a preferir acordos prejudiciais, em lugar de encaminhar reclamações à justiça". Sua reivindicação: "que sejam criadas Juntas de Conciliação e Julgamento em todas as comarcas onde houver grande incidência de assalariados rurais e que sejam evitados, sempre que possível, acordos nos Sindicatos, para aumentar o número de reclamações trabalhistas e forçar a criação de Juntas de Conciliação e Julgamento". (CONTAG, 1979:15).

Estas e tantas outras reivindicações e proposições dos trabalhadores rurais foram ratificadas inúmeras vezes pelos movimentos grevistas no campo que atingem diretamente a burocracia do trabalho e o judiciário trabalhista, obrigando-os a soluções táticas de intermediação e arbitragem. O primeiro destes movimentos a lograr sucesso na maioria de suas reivindicações foi o dos trabalhadores rurais nos engenhos de açúcar de Pernambuco, em outubro de 1979, seguido pelas campanhas salariais em 1980 e 1981, nos estados de Alagoas, Rio de Janeiro, Bahia, Minas Gerais e São Paulo.⁽¹⁾

Suas reivindicações básicas, em certo

(1) V. Lutas Camponesas no Brasil, CONTAG (1981).

sentido bastante diversas das levantadas nas campanhas urbanas, foram marcadas por posições de defesa da aplicação de cláusulas dos dissídios e convenções trabalhistas; pela inclusão na negociação de itens como as condições de trabalho (insalubridade devido ao trato com defensivos agrícolas); transporte para o local de trabalho (transporte frequentemente mortal para os trabalhadores que são também obrigados a levar junto de si instrumentos de trabalho perigosos); aplicação eficaz da justiça trabalhista; criação de escolas e habitação rural; auxílio-doença e cobertura previdenciária mais ampla.

Sintetizando, tanto as demandas colocadas em destaque durante os movimentos grevistas de 1979-81 no campo, quanto as proposições de 3º Congresso Nacional dos Trabalhadores Rurais, deixam patente que a inoperância de mecanismos regulamentadores da justiça trabalhista e do Ministério do Trabalho é uma constante. A este quadro se junta, obviamente questões mais amplas, como a da estrutura fundiária, sobre as quais (na medida em que atuam como propulsores de crises no meio rural) as políticas regulamentadoras nada podem alterar.

Assim, o caráter integrador das políticas regulamentadoras revela a sua mais completa falência. Neste sentido, a mencionada expansão física do Ministério do Trabalho na década de 70 deve ser questionada quanto a sua eficácia para a resolução de conflitos no campo. É quase certo que 90% desta burocracia estejam voltados para setores urbanos, sem qualquer possibilidade de regular demandas destes tra-

balhadores. As quais mostram quão básicas são as exigências dos trabalhadores rurais, e o estágio primário em que se encontram as políticas regulamentadoras no campo.

(5) Assalariados do Estado

No espectro de conflitos sociais contemporâneos cujas raízes encontram-se no domínio da produção e que não lograram um encaminhamento político dentro da burocracia trabalhista, vale destacar uma outra fonte de pressões, originada dos movimentos de defesa econômica dos "funcionários públicos".

Como se sabe, o Estado (União, estados e empresas estatais) é o maior empregador individual no país, e hoje a maior parte de seus funcionários é regida pela Consolidação das Leis do Trabalho. Portanto, são assalariados como os demais assalariados do setor privado. Seus movimentos reivindicatórios na década de 70 colocaram a nú exatamente esta questão.

Conforme mencionado anteriormente, quando irromperam em 1978 as primeiras greves de assalariados profissionais contratados pelo Estado e que prestam serviços ligados à organização das políticas ecumênicas de despesas sociais (saúde pública, rede oficial de serviços médico-hospitalares da previdência social, além da escola pública), suas reivindicações se conjugaram com as reivindicações operárias, sobretudo no tocante à questão salarial.

Noutro ponto, entretanto, estes dois segmentos assalariados se diferenciavam: o referente à proibição legal de os "funcionários públicos" se organizarem em sindicatos. O que significa a impossibilidade de contarem com um poder de barganha que possa ser utilizado contra o próprio Estado. (Este que, ao mesmo tempo, é o empregador é, na hipótese de dissídio coletivo, o seu próprio juiz trabalhista). Na prática, contudo, esta proibição caiu por terra a partir de 1978, quando os movimentos grevistas de profissionais médicos, para-médicos, professores da rede oficial de ensino (primeiro e terceiro graus sobretudo), e de "funcionários públicos" em geral (como o foi em 1981 a composição heterogênea dos grevistas em São Paulo, oriundos do funcionalismo público estadual) lograram se organizar apesar de não contarem com sindicato específico para dialogar com o Estado. Além disto, conforme tem sido destacado frequentemente, tais movimentos fizeram letra-morta a legislação anti-greve, então recém promulgada⁽¹⁾.

O surgimento de pressões neste campo, dentro do próprio Estado, além de revelar o crescimento do aparelho estatal na direção de um aumento dos quadros regidos pela CLT, em especial na organização das políticas de despesas sociais (o que debatarei adiante), aponta também para um descompasso profundo entre a própria inserção destes quadros no mercado de trabalho, e as políticas regulamentadoras de suas relações de trabalho.

(1) Uma das últimas medidas na área das políticas regulamentadoras de caráter alocador do Governo Geisel, como se recorda, foi o decreto 1632, de 04.08.78, que veio a ser conhecido como a "lei anti-greve" e que estipulou os setores de atividades econômicas consideradas de "segurança nacional" nas quais estavam proibidas paralizações. Entre estas atividades estão todos os "serviços públicos".

Neste sentido, multiplicaram-se nos últimos anos da década de 70 as organizações sindicais e profissionais englobando o que se convencionou chamar de "sindicalismo de classe média" — que trouxeram para as suas plataformas de lutas as reivindicações de seus associados as salariados pelo Estado.

Dentre estas organizações se destacam os sindicatos de profissionais médicos e para-médicos, associações de professores da rede de primeiro grau, e da rede universitária federal e estadual e, mais recentemente, também as antigas associações de funcionários públicos. Estas últimas, significativamente, vêm passando por mudanças em seu caráter assistencialista e beneficente, assumindo uma atuação muito próxima à dos sindicatos de "classe média", on de as reivindicações salariais e de valorização de carreira assumem lugar de ponta.

Não é, portanto, estranho que as poli ticas regulamentadoras do trabalho e, em particular a burocracia trabalhista não absorva este tipo de conflito trabalhista dentro do próprio aparelho estatal. Sua paralisia parece corresponder a uma orientação que é orgânica ao regime, em manter uma não-política para estes segmentos, (o que corresponde a não reconhecê-los como interlocutores).

(6) Rotatividade e Sindicalização

Dos processos combinados até aqui abor

dados sob a perspectiva de funcionamento da burocracia do trabalho, a constituição e a consolidação do FGTS é o que representa com mais nitidez a perda de dinamismo deste grupo burocrático na determinação de políticas regulamentadoras do trabalho. Assim, convém questionarmos o que é o FGTS no âmbito das relações entre trabalhadores, capitalistas e burocracia do trabalho, (e, por extensão da última, justiça trabalhista).

Conforme analisado anteriormente⁽¹⁾, o FGTS teve sua origem enquanto uma tentativa do regime pós-64 em estabelecer uma nova "normatividade" legal para o vínculo empregatício no mercado de trabalho, que alterou a regulamentação do trabalhador. Ele instaurou um novo tipo de vínculo empregatício cuja característica central foi a possibilidade de o empregador fazer a dispensa do empregado sem que isto se constitua em motivo legal para o empregado recorrer à justiça trabalhista numa apelação contra a despedida. Incorporado à própria CLT, o Fundo prevê uma cobertura financeira para o despedido de 10% sobre o saldo acumulado na sua conta, o que, na prática, tem se revelado inócua uma vez que grande parte da força de trabalho além de contar com baixos salários não completa um ano de serviço, tendo, portanto, um saldo proporcionalmente baixo. Comparado com o antigo regime de estabilidade, este "ônus" dos 10% é muito inferior ao que previa a multa por despedida sem justa causa para as empresas, conforme estipulava o estatuto da estabilidade⁽²⁾.

(1) Capítulo II.

(2) "O Fundo de Garantia e seu impacto no mercado de trabalho", Walter Barelli, citado por FERRANTE, (1978).

Para o que nos interessa o Fundo veio a estabelecer uma ruptura radical entre a atuação da burocracia trabalhista e o mercado de trabalho. Enquanto um grupo estatal responsável pelas orientações normativas para os conflitos entre empregados e empregadores, a burocracia do trabalho foi definitivamente deixada de lado para atuar em uma das questões que é crucial para o trabalhador: a possibilidade de que, através do contrato de emprego, ele pudesse auferir vantagens salariais e funcionais (progressão, especialização técnica, etc.) decorrentes da estabilidade empregatícia. Vale lembrar que não só esta possibilidade ficou afastada para o grosso da força de trabalho, mas deu-se também uma progressiva perda aquisitiva dos salários reais.

De fato, a consolidação do Fundo representou a instauração oficial da rotatividade de empregados pelas empresas, e sob uma dinâmica de funcionamento distanciada radicalmente do Ministério do Trabalho e da Justiça Trabalhista.

Este, contudo, parece não ser o aspecto fundamental do esvaziamento da burocracia do trabalho, considerando o Fundo. Há dados que indicam que a elevada rotatividade que passou a atingir parte expressiva do mercado de trabalho do País não inibiu a sindicalização dos empregados urbanos. Ao contrário, é possível mesmo afirmar que grande parte das condições que levaram nos últimos anos a um incremento na sindicalização urbana pode ser creditada à forma negativa da política de rotatividade imposta pelo FGTS.

Os dados disponíveis atualmente sobre a dimensão da força de trabalho sindicalizada no setor urbano, indicam que entre 1969 e 1979, houve um crescimento de 73% no número de associados dos sindicatos urbanos na indústria. Este crescimento atingiu 137% no comércio em geral, 85% em transportes e, no setor financeiro, a sindicalização nas empresas de crédito exibiu aumento de 75%. Particularmente destacado é o crescimento dos associados em educação e cultura, de 980%, em grande parte decorrência de um patamar muito baixo de sindicalização em 1969. Mas, de qualquer forma, refletindo a expansão dos quadros assalariados dos trabalhadores sociais em educação. (Vide Tabela 3, do Anexo Estatístico).

Claro que estes dados só se tornam significativos à medida em que são comparados com o número de empregados de cada setor. Neste caso, (v. Tabela 4, do Anexo), temos uma taxa de sindicalização no setor urbano como um todo que chegou a 23% em 1979 (contra 16,5% em 1969); o que representa quase um quarto dos empregados não-agrícolas do País. Nestes dez anos, as taxas de sindicalização mais expressivas ocorreram em transporte e comunicação (51%); comércio (40%) e, em terceiro, na indústria (31%).

O peso maior ficou por conta da concentração dos sindicalizados no setor industrial. De 5,1 milhões de sindicalizados em 1979, 51% estavam concentrados nas atividades industriais. (O que, projetado para o nível regional, resulta em 46% para Nordeste; 48% Norte; 49% Sudeste; 66% Sul; e 52% Centro Oeste, conforme Tabela 5, em Anexo). Consideran-

(*) ERRATA: a numeração da página que se segue está correta considerando o desenrolar do texto.

do a dinâmica de sindicalização, a média anual de incremento da sindicalização em todas as atividades foi de 8% na fase 1970-1976. No período seguinte, até 1979, a taxa média do brou, atingindo nada menos que 16,9%.

Colocados estes dados, algumas ques- tões. Em primeiro lugar, esta tendência a um incremento da sindicalização urbana a partir da metade dos anos 70 não pode ser genericamente atribuída à liberalização tutelada. Simplesmente porque ela própria decorreu de reveses sucessivos de governos pós-64 em instaurarem uma política eficaz de caráter regulamentador para as relações de trabalho (envolvendo, basicamente, uma revisão da estrutura sindical corporativista e tutela sobre salários). Política esta que teria por finalidade a integração dos trabalhadores ao sistema produtivo e ao mercado de trabalho. Neste sentido, o FGTS foi um instrumento que passou a perder o seu caráter integrativo, ganhando inércia a partir da fase descendente do ciclo econômico recente, e já se configurando no fins dos anos 70 como o principal item de combate (porque sinônimo de rotatividade) do movimento sindical brasileiro que ressurge no ABC paulista.

Foram justamente as pressões de base, potenciais ou emergentes na arena política, que podem ter con- duzido a um incremento da sindicalização na metade dos anos 70 em diante. Neste caso, é certo que as condições políticas definidas pela "abertura" como pré-condições para a liberalização do regime desempenharam um papel secundário, localizado talvez entre as cúpulas sindicais mais progressistas que

tiveram espaço para manobras mais amplas, não obstante terem desabado sobre elas instrumentos típicos de políticas alocadoras, quais sejam, poder de política e uso da violência institucional.

Torna-se claro, assim, que a rotatividade, embutida no FGTS, foi um detonador de reações e pressões de movimentos sociais mais amplos que, uma vez encadeados, tomaram rumo próprio. Rumo este, suficientemente forte para que os trabalhadores do setor urbano-industrial enxergassem em sua sindicalização um instrumento de pressão política contra o empregador e contra o próprio Estado (na medida em que implicasse em melhor posicionamento contra a deterioração de salários).

Claro que a burocracia do trabalho e, por extensão, suas políticas alocadoras, foram esvaziadas neste contexto, dado que o incremento da sindicalização urbana não foi acompanhada por medidas institucionais capazes de recuperar o sistema integrativo sindical do passado. Neste caso as relações entre as organizações sindicais e suas bases em nada se alterou na década passada em grande parte dos sindicatos urbanos no País. Ao contrário, os quadros sindicais tradicionais e a burocracia trabalhista impediram neste período novas organizações para o movimento operário e, por extensão, às novas reivindicações e plataformas mais amplas de lutas.

Em suma, o incremento à sindicalização é uma tendência estrutural que vem colidindo com a buro-

cracia trabalhista e com suas políticas alocadoras de controle sobre os trabalhadores. O que é particularmente visível no que elas têm de não-políticas, ou seja, em seu caráter puramente coator e paralizante em um extremo. E no que elas têm de obsolescência no que se refere a controlar os efeitos de legislações econômicas (caso do FGTS) sobre o mercado de trabalho que aumentaram a rotatividade e os efeitos múltiplos do desemprego e subemprego, noutro extremo. No caso particular do FGTS, a burocracia trabalhista colhe frutos amargos que não plantou, mas que passivamente acompanhou em sua germinação.

(7) Burocracia Trabalhista e Previdência Social

Como se recorda, até meados da década de 60, a organização dos serviços e dos benefícios da previdência social estava dividida entre vários institutos de aposentadoria e pensões, segundo categorias profissionais. Mesclavam-se a burocracia do trabalho e a burocracia previdenciária nos institutos e sindicatos, formando um grupo de interesse e pressões com expressiva penetração no aparelho de Estado. Já a partir dos anos 50 tornaram-se mais agudas as razões estruturais tendentes à unificação da previdência social sob uma só administração. Em 1960, a luta política travada em torno do projeto de unificação da previdência social atingiu o clímax com sua aprovação formal pelo Congresso, dado que o governo não dispunha de sustentação política para implementá-lo. (COHN, 1980).

Com a reforma previdenciária de 1966 — onde predominou a orientação de um grupo burocrático específico ligado ao Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Industriários (IAPI) — os vários institutos são unificados e se procede à formação do Instituto Nacional de Previdência Social, enquanto um corpo burocrático isolado da burocracia trabalhista. Embora coexistindo sob uma mesma agência governamental até 1974, os dois grupos burocráticos passaram a ⁽¹⁾ viver sob uma dinâmica independente. A trajetória da burocracia trabalhista cada vez mais circunscreveu sua atuação a uma esfera mais específica de conflitos na área da produção, enquanto a previdência social teve sua cobertura de serviços e benefícios expandida elasticamente visando a um atendimento cada vez mais ecumênico da população.

É interessante notar que no bojo desta mudança ocorreu um gradativo aprofundamento do conceito de "doença do trabalhador". Antes e depois da unificação dos institutos, a doença do trabalhador sempre foi encarada oficialmente como a incapacidade para o trabalho. Daí ter existido uma previdência específica por categoria profissional. Após a unificação este conceito foi ainda mais aprofundado politicamente, de forma tal que a burocracia trabalhista passou a se tornar desnecessária para que esta mudança pudesse ser implementada sob novas bases no complexo providenciário.

(1) Esta dinâmica independente foi, em grande parte, uma decorrência de lutas intra-burocráticas havidas na fase da unificação do sistema previdenciário, e não apenas uma "divisão de áreas de atuação" sob um processo supostamente racional-administrativo. A este respeito, para um recuperação detalhada cf. MALLOY (1979:122); ERICSSON (1979).

Alguns dados mostram como se operou esta separação entre a burocracia trabalhista e previdenciária. Considerando os sindicatos com serviços médicos e atendimento ambulatorial próprios entre 1960-64, constata-se que houve uma expansão considerável do assistencialismo sindical, com uma taxa de crescimento de 416% (v. Tabela 6 do Anexo Estatístico). Após a separação da burocracia trabalhista da previdenciária, ocorrida em 1966, os sindicatos com serviços médicos que eram 5.225 em 1964, caem para 1.297 em 1974, ano em que se deu a mencionada criação do Ministério da Previdência e Assistência Social. Em 1976, este número já tinha baixado para 1.047, próximo do nível existente no início da década de 60, (de 1.012).

Pode se dizer que a suposta "função assistencialista" dos sindicatos — sobretudo na conjuntura do governo Médici, (gestão Júlio Barata no Ministério do Trabalho) não chegou a se constituir em uma "política do trabalho", por razões óbvias. O sistema sindical deixou de desempenhar efeitos simbólicos, ou reais, para o regime no tocante à incorporação dos trabalhadores. Por outro lado, uma nova modalidade de assistencialismo foi se infiltrando nos sindicatos rurais e urbanos do País, como reflexo da expansão e centralização da previdência social. O sistema de convênios entre a Previdência e os sindicatos, instaurado nesta fase, vem corroborar precisamente o esvaziamento da burocracia trabalhista, e o crescimento muitas vezes superior da burocracia previdenciária em termos de cobertura da clientela. A dimensão financeira do esvaziamento da burocracia trabalhista também não é menor. Ao investigarmos as contas governamentais para o período de 1975 (um ano após a separação MTB e MPAS)

tanto a nível orçamentário, quanto extra-orçamentário no tocante a um quadro de políticas de despesas sociais, constatei que, embora os dois grupos burocráticos fossem responsáveis por mais de 50% das despesas sociais nas regiões Norte, Nordeste, Centro-Oeste, e por mais de 70% no Sudeste, e Sul, esta participação está majoritariamente concentrada em previdência social (excluídas despesas com administração nos dois segmentos). De fato, a burocracia trabalhista teve uma participação mínima neste total, que, em média, não chegava a 1,5% em 1975 (V. Tabela 7, Anexo Estatístico).

Por fim, vale mencionar outro indicador deste esvaziamento, que foi a transferência da administração do seguro de acidente do trabalho, antes sob a órbita da burocracia trabalhista, para a previdência social. Como é sabido, a contribuição para o custeio do seguro é exclusivamente empresarial, incidindo sobre o valor da remuneração recebida pelo empregado e dependente do tipo de atividade econômica da empresa. A mudança ocorrida em 1967 separou a administração destes recursos (atualmente sob controle do INPS) da política de prevenção contra acidentes do trabalho, a cargo do MTb. Durante os cinco primeiros anos da década de 70, morreram em acidentes do trabalho 330 mil pessoas no país⁽¹⁾.

Considerando os setores onde estão mais concentrados os acidentes de trabalho (construção civil, produtos alimentícios, material eletro-eletrônico e metalúrgica), os primeiros anos da década de 1970 de fato apresentaram as maiores taxas de frequência de acidentes⁽²⁾.

(1) Dados oficiais coletados por VERGUEIRO, (1976).

(2) Ministério do Trabalho (1979).

Embora tenha se assistido a um certo esforço oficial orientado a partir do governo Geisel para estabelecer uma linha de intervenção da burocracia trabalhista na prevenção de acidentes, os resultados positivos divulgados pelo governo continuam questionáveis, segundo alguns. De acordo com o Diesat (Departamento Intersindical de Estudos e Pesquisas de Saúde e dos Ambientes do Trabalho), que reúne 50 sindicatos a algumas federações de trabalhadores, "o que se reduziu foi o registro dos acidentes e não o número deles⁽¹⁾". Dando a entender que a relação entre acidentados e número de segurados pela previdência é equivocada, pois neste último estão incluídos empregados domésticos, autônomos, (e a partir de 1981) donas de casa e estudantes, categorias profissionais que sofrem menor risco.

(8) A Difícil Transição

Do quadro traçado nas seções anteriores, se constata que a burocracia trabalhista esteve primordialmente envolvida durante os anos 70, com um tipo de política de despesa social de caráter "alocador". Isto é, políticas decorrentes da manipulação de um conjunto de recursos esta-

(1) A afirmação foi feita em 1981 pelo coordenador técnico do Diesat, (Departamento Intersindical de Estudos e Pesquisas de Saúde e dos Ambientes de Trabalho), Herval Pina Ribeiro, em encontro de sindicalistas que debateu as práticas preventivas adotadas desde o governo Médici. Segundo o Diesat, a medida adotada em 1976, passando para a empresa a responsabilidade pelos primeiros 15 dias de afastamento do empregado acidentado, "vem estimulando a omissão de registro de casos menos graves, justamente os responsáveis pelas reduções apresentadas nos números oficiais". Assinala o órgão que neste sentido, os casos de invalidez tem aumentado e os de morte estacionado desde 1977 (em torno de 4,5 mil ao ano). (O Estado de São Paulo, 23/03/81).

tais (no caso específico: a legislação trabalhista e nesta, o enquadramento sindical; o judiciário representado pela justiça do trabalho; e o poder de polícia que foi o uso da violência institucional para reprimir os conflitos na esfera da produção). Recursos estes, que representam nada mais do que estruturas inerentes ao Estado, (exceção, é claro, para o FGTS) que não exigiram mobilização de recursos extra-orçamentários ou de caráter material para sua sustentação (no sentido teórico antes delimitado⁽¹⁾).

A questão que se coloca agora, a fim de termos uma visão mais acabada deste segmento burocrático, é como se tornou, ou não, factível a implementação de certas linhas de intervenção que representaram alguma mobilização real de recursos materiais e ideológicos. Em outras palavras, recursos que o Estado, através de programas e projetos, foi "obrigado" a mobilizar a partir de fontes externas. E tendo como objetivo traduzir uma incorporação efetiva ou real dos trabalhadores aos marcos do sistema político.

A mobilização destes recursos, traduzida em políticas produtivas, representou para a burocracia trabalhista uma das poucas vias através das quais se buscou naqueles anos uma "modernização de funções". Duas linhas básicas se destacam: a tentativa de renovar o sistema estatal de formação profissional de mão-de-obra (Pipmo, Senar, Senai, Senac, Prodemo⁽²⁾, e outros projetos); e, em segundo, a busca

(1) Este ponto está desenvolvido no Cap. II.

(2) PIPMO: Programa Intensivo de Preparação de mão-de-obra ; SENAR: Serviço Nacional de Aprendizagem Rural; SENAI: Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial; SENAC: Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial; PRODEMO: Programa de Apoio ao Desenvolvimento de Mão-de-Obra.

de um programa que desse dinâmica a uma política de emprego , (já em si, uma constatação de que a evolução do emprego deve ria sofrer intervenção estatal).

(9) Formação Profissional

A burocracia trabalhista envolvida com as políticas de despesas sociais específicas de treinamento de mão-de-obra compõe um segmento relativamente minoritário nos quadros do MTb. Em parte porque órgãos como Senai e Senac são mantidos pelas indústrias e pelo comércio, que também os administram, em parte também porque a intervenção estatal neste âmbito é relativamente recente, se considerarmos que na primeira metade dos anos 70 não havia uma "política nacional" reunindo órgãos e programas dispersos.

De fato, antes de 1974 era relativamente pequeno o peso da burocracia trabalhista na área de capacitação profissional. Após algumas importantes medidas setoriais (que abordarei mais adiante) foi constituído, em 1976, o Sistema Nacional de Formação de Mão-de-Obra (SNFMO), projetado para reunir todos os órgãos e programas sob uma linha básica de intervenção estatal (ao Sistema foram subordinados o Pipmo, Senai, Senac, Prodemo; o CFMO (empresarial, sob incentivos fiscais); programas menores e projetos diversos, como o de estudo e pesquisa sobre a área). O SNFMO funcionou em seus primeiros anos assessorado por um órgão colegiado, o Conselho Federal de Mão-de-Obra que, entre outras incumbências, estabelecia o núcleo principal de uma política nacional

para o setor⁽¹⁾.

Várias medidas, contudo, foram antes tomadas para consolidar a centralização desta política de despesa social para capacitação profissional no âmbito da burocracia trabalhista.

Elas foram responsáveis pela reestruturação deste segmento da burocracia trabalhista, abrindo campo para algumas alterações práticas. Em primeiro lugar, um dos programas mais antigos de treinamento profissional (criado em 1963 e destinado à indústria, e mais tarde estendido ao terciário e à agricultura), o PIPMO, foi absorvido pela burocracia trabalhista, sendo desligado da burocracia educacional ligada ao MEC. Através de um decreto (74.000 de maio/73) até hoje polêmico, o governo Geisel vinculou ainda ao MTb uma série de entidades, entre elas duas tradicionais organizações controladas desde sua criação na década de 40 pelas entidades patronais do comércio e indústria: Senac e Senai.

Nesta fase, ainda, o Estado "sacramentou" o que de fato é prática corrente entre a estrutura empresarial no tocante a treinamento profissional, ao conceder os chamados "incentivos fiscais para treinamento" (lei 6.297 de 1975), cuja sistemática permite o desconto no imposto de renda de pessoas físicas de um valor equivalente até duas vezes

(1) O Conselho foi estruturado a partir da participação de um grupo de representantes: Secretário de Mão-de-Obra do MTb (presidência); diretor do Departamento Nacional do Senai; diretor do Departamento Nacional do Senac (membros natos); e como membros designados: 1 representante da Secretaria de Planejamento da Presidência da República; 1 do MEC; 1 do Ministério da Fazenda; 1 representante dos empregadores; 1 representante dos trabalhadores; e 3 técnicos "de reconhecido saber em formação profissional". Ministério do Trabalho, (1979, a).

o dispêndio com treinamento de mão-de-obra. Segundo os especialistas, três são os tipos de treinamento: o TS (treinamento em serviço); PE (programas de treinamento dentro da empresa) e PFE (programa de treinamento fora da empresa). Em 1976, a maior parte das ocupações que passaram por treinamentos em empresas industriais, comerciais e de serviços o fizeram através de "TE", (dados mais detalhados, v. Tabela 8 anexo estatístico). Este fato explica, em grande parte, a imediata implantação do programa de incentivos, sob o guarda-chuva da isenção fiscal, que a partir de 1976 passou a exibir um número crescente de treinados, embora não se tenha nenhuma avaliação oficial de seus resultados qualitativos, e do seu significado para a promoção do trabalhador dentro da empresa (v. Tabela 9). Sabe-se, por um estudo realizado entre 920 empresas que aderiram ao programa⁽¹⁾, que os empregados treinados estavam majoritariamente concentrados entre categorias profissionais consideradas "qualificadas" (54%); semi-qualificadas (11,1%); níveis de supervisão e gerencial (17,4%). Apenas 2,2% eram trabalhadores não-qualificados. Grande parte deste pessoal treinado com isenção de imposto de renda estava concentrada entre pequenas e médias empresas. De acordo com a mesma pesquisa, entre as 2 mil empresas com projetos apresentados e aprovados, 45,7% tinham até 200 empregados; 16,4% de 201 a 600; 8,3% de 601 a 1.000; 11,7% de 1001 a 2000; e os restantes 18% eram empresas com um número de empregados na faixa de 2001 até mais de 20 mil.

(1) Ministério do Trabalho, (1979.b), pp. 18-19.

Desaparelhada para acompanhar tal ampliação, a burocracia trabalhista concedeu 726 credenciamentos para entidades privadas prestarem assessoria às empresas na elaboração e execução de projetos de treinamentos. (Ministério do Trabalho, 1979.b).

Considerando ainda as tendências de expansão deste segmento da burocracia trabalhista, outras linhas de políticas chegaram a ser delineadas a partir desta fase. Caso do Senar, (Serviço Nacional de Formação Profissional Rural), inspirado diretamente no modelo urbano de capacitação profissional, e cuja sistemática de operação inclui basicamente uma rede de convênios com entidades rurais (sindicatos e associações). Entre 1977-78 o número de treinados, segundo o MTb, chegou a 531.5 mil trabalhadores. De forma geral, tem sido apontado que este tipo de intervenção da burocracia trabalhista tende a gerar "impacto urbanizante", uma vez que estimularia a migração dos treinados para o meio urbano onde pode

riam auferir melhores salários. O problema, na verdade, é outro: trata-se de um programa de capacitação do trabalhador rural desligado das questões fundiárias e da utilização da terra.

Por fim, outro dado relevante foi a consolidação deste segmento da burocracia trabalhista através de um núcleo de gerenciamento e controle, que é o Prodemo (Programa de Apoio ao Desenvolvimento de Mão-de-Obra). O Programa foi montado com financiamento do Bird (Banco Interamericano de Reconstrução e Desenvolvimento) a fim de implementar e dar suporte técnico ao SNFMO. Iniciado em 1977, com prazo de 5 anos, com recursos da ordem de 92 milhões de dólares, o Prodemo chegou a construir alguns centros de formação profissional nos estados, montou unidades móveis do Senar e um centro técnico da área de segurança profissional. (Ministério do Trabalho, 1979.b).

(10) Política de Emprego

Ao contrário de países onde o fulcro das políticas regulamentadoras de despesas sociais há muito é um conjunto de políticas de cobertura ao mercado de trabalho (não explicitamente no que se refere a criar postos de trabalho, mas de dar cobertura ao empregado em face da recessão e do desemprego) no Brasil esta vertante de intervenções da burocracia trabalhista apenas ensaia os primeiros passos. De fato, se considerarmos que o único instrumento de cobertura ao desempregado surgido nos anos 60, o auxílio-desemprego, não passou de uma lei poucas vezes implementada, as novas ten

tativas sã vieram a ocorrer em 1975, quando foi criado o Sistema Nacional de Emprego (Sine).

A primeira tentativa de instaurar o salário-desemprego se deu na conjuntura política de 1964-65, ainda sob forte impacto das relações de força remanescentes do período populista. A lei 4.923 de 1965 autorizava o Executivo a criar um plano de assistência ao trabalhador que após 120 dias consecutivos de serviço em uma mesma empresa viesse a ser despedido sem justa causa ou por fechamento da empresa. A regulamentação desta lei, feita em 1966, criou o Fundo de Assistência do Desempregado, e sua aplicação ficou restrita aos casos em que ocorresse dispensa de mais de 50 trabalhadores sem justa causa, no período de 60 dias.

Não há registro de que este instrumento tenha sido utilizado pela burocracia trabalhista desde a sua regulamentação até o final do governo Médici. Ele foi reativado no período 1974-1978, sendo utilizado de forma típica, como foram os casos de cobertura aos desempregados do Cottonífero Moreno (em Pernambuco) e da Siderúrgica Lamari (no Estado do Rio de Janeiro). No cômputo geral foram cobertas pelo Fundo 1,3 mil trabalhadores neste período, o que revela a insignificância da sua cobertura. Em 1979 o Fundo também foi acionado para cobrir uma porcentagem não identificada dentre os 700 demitidos da fábrica de fogões Wallig Nordeste, quando esta encerrou suas atividades. O mesmo aconteceu com a empresa Coferraz, de São Paulo, que fechou suas portas demitindo 1.500 empregados em 1981 dos quais uma parcela reduzida foi coberta pelo Fundo. Atualmente, pressões de origem política

(há vários projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional prevendo a criação de auxílio-desemprego sob novas bases) e de cunho sindical (grande parte de manifestos e documentos de origem sindical está reivindicando a implantação de um sistema amplo e eficaz de seguro contra o desemprego), apontam para medidas contra o desemprego que a burocracia trabalhista pode efetivamente levar a frente. Na realidade, o auxílio-desemprego resultante da lei 4.923/65 não passou de uma legislação que a burocracia trabalhista não teve condições objetivas de implementar. Dentre estas condições se encontrava o "formato" administrativo do fundo de assistência, isolado no contexto do aparelho estatal das políticas econômicas, e sem qualquer apoio técnico e de informações sobre o quadro do mercado de trabalho.

Não é surpresa, portanto, constatar que a criação do Sine (pelo decreto 76.403 de 1975) foi projetada para suprir a lacuna de informações sobre a realidade do mercado de trabalho na medida em que ele é, em si mesmo, um sistema de informações e pesquisas sobre a força-de-trabalho. Seu feitiço descentralizado (até o final da década de 70 já havia sido implantado em todos os estados (através de 22 matrizes, contando ainda com 95 núcleos e 132 postos além da matriz nacional, em Brasília); sua função específica de analisar as flutuações do mercado de trabalho além de implantar serviços de orientação sobre emprego (tanto para o empregado quanto para o empregador), fazem do Sine um sistema teoricamente similar a organismos gestores de política de emprego noutros países, (como é o caso da Caisse d'Allocation au Chomage, na França). Embora não se comparem em termos de eficácia (100% dos desempregados franceses são cobertos pelo auxílio-desemprego), o

sistema implantado no Brasil parece um passo preliminar para a implementação do auxílio-desemprego. Pelo lado do gerenciamento de informações, programas de pesquisas e banco de dados, a proposta do Sine foi atuar como sistema de informações e subsídios para setores de decisão econômico-produtiva sobre o quadro do mercado formal e informal de trabalho.

A eficácia deste tipo de orientação, por outro lado, é bastante questionável. A começar pela concepção de mercado de trabalho formal em contraposição ao informal, onde se pressupõe uma dicotomia que é dada como superável e passível de alteração por uma "política de emprego". Neste sentido, pode-se constatar certa visão de assistência social, na medida em que uma das linhas de intervenção do Sine junto a categorias de trabalhadores supostamente em atividades "informais", defendia a proposta de "formalizar"⁽¹⁾ a inserção destes "trabalhadores no mercado de trabalho". (Caso, por exemplo, dos "trabalhadores rurais volantes"; "produtores hortifrutigranjeiros" de certas regiões pobres, "artesãos" nordestinos, "lavadeiras" e "atendentes de puericultura"). Muitas destas propostas de execução inviável (além de irrealistas), se encontram nos documentos do Sine e sua grandiloquência obscurece muitas vezes o fato de que se trata simplesmente de um sistema de informações sobre o mercado de trabalho.

(1) "Com referência à "formalização" de atividades do setor informal o Sine vem executando em caráter experimental dois tipos de atividades: organizar trabalhadores de baixa qualificação em cooperativas ou outras formas associativas, e apoiar organismos similares já existentes". Esta concepção se encontra em documento oficial do Ministério do Trabalho (1979.b), p. 36.

Finalmente, completando o quadro das tentativas de expansão da burocracia trabalhista, foi criado em 1977 o Conselho Nacional de Emprego, subordinado ao Sine, e cujas tarefas básicas até 1979 foram de analisar e discutir as flutuações de emprego no País. Como se sabe, este acompanhamento estatístico do nível de emprego, extremamente complexo, não está a cargo da burocracia trabalhista, mas da Fundação IBGE. Há, no entanto, algum controle do setor (que lança mão dos dados do IBGE igualmente) a partir dos dados fornecidos pela Lei dos 2/3 (lei 4923, a mesma sobre o auxílio-desemprego e que também dispõe sobre a mão-de-obra estrangeira) de periodicidade mensal.

Outros instrumentos de informação foram desenvolvidos independentes do Sine, como é o caso da Rais (Relação Anual de Informações Sociais), preenchida pelas empresas de todos os tipos no País mas de periodicidade incerta; e do Sistema de Informações Gerenciais (SIG), ligado ao Conselho Nacional de Política Salarial. Este sistema é um recurso expressivo para a burocracia trabalhista uma vez que realiza uma coleta sistemática e homogênea de dados relativos a estrutura ocupacional e mão-de-obra empregada no setor empresarial do Estado (telecomunicações, energia, siderurgia, etc.).

(11) DA REGULAMENTAÇÃO AO CONTROLE SOCIAL

A questão colocada no início deste capítulo, a resposta pode ser sintetizada na perspectiva de que as políticas regulamentadoras na década de 70 sofreram um profundo impacto no caráter integrativo em relação às massas

trabalhadoras. Em primeiro lugar, a expansão do mercado de trabalho urbano-industrial trouxe à tona conflitos na esfera da dominação econômica (o núcleo duro do capital) que as intervenções estatais não lograram encaminhar para um campo de resolução político-institucional. Abrindo, assim, um fosso entre a subordinação do trabalhador ao capitalista, e o aparato de regulação público representado pelos códigos do trabalho de caráter obsoleto. A grande produção industrial e de serviços gerou impactos sobre as políticas regulamentadoras que a "modernização administrativa" da burocracia trabalhista não foi capaz de absorver. O que se deu em várias frentes: na grande produção industrial dos setores de ponta; no âmbito das relações de trabalho e de regulamentação sindical dos assalariados do Estado, nas relações entre assalariados rurais, empregadores e o judiciário trabalhista sem eficácia nos conflitos do campo.

Neste sentido, as políticas regulamentadoras da década de 70 foram marcadas por intervenções puramente alocadas de recursos próprios do Estado que há muito deixaram de apresentar eficácia do ponto de vista da regulação social (caso da CLT). Tais intervenções lograram, por outro lado, realizar um controle social sobre os conflitos na esfera de dominação econômica.

Em segundo lugar, tal controle social — seja através de não-políticas sindicais, seja da rotatividade imposta pelo FGTS, seja por formas a "quente" através do uso da violência institucional — instaurou um corte entre as próprias intervenções de caráter produtivo nas políticas regu

lamentadoras. Desaparelhada e orçamentariamente ultrapassada por outras burocracias de políticas de despesas sociais, a burocracia trabalhista não teve legitimidade para implementar políticas produtivas a nível de intervenções no mercado de trabalho, de emprego, subemprego e de cobertura ao desemprego, além do campo de profissionalização da mão-de-obra. O corte se torna ainda mais evidente no caso da política salarial dos governos nesta fase (gestada noutras burocracias), nos fundos sociais (o principal é o FGTS); e no direcionamento dos investimentos produtivos do Estado (carreados que foram para a consolidação de empresas estatais subsidiárias da acumulação privada de capital).

As políticas regulamentadoras perderam, assim, o caráter típico de regulação dos conflitos sociais da produção. Sua incorporação às linhas de controle social revela: (a) uma crise profunda de legitimidade na medida em que os interesses das classes subordinadas no aparelho estatal não se concretizaram devido à impossibilidade da burocracia trabalhista em transitar de intervenções alocadoras para as produtivas; e (b) a reprodução de uma burocracia destinada a paralisar o movimento sindical e operário barrando-lhes os canais de representação e de demandas.

Em vista deste quadro consolidado nos anos 70, não é difícil distinguir contornos de uma crise ainda maior para as políticas regulamentadoras do trabalho nos anos 80. Na medida em que o controle social dos códigos de trabalho, das não-políticas sindicais e da ausência de políticas produtivas neste campo persistirem como uma solução política para a manutenção do capitalismo industrial, aumentam as

possibilidades de ruptura radical do quadro corporativista. As manifestações mais cruciais desta crise certamente se farão sentir na esfera dos movimentos associativos e reivindicatórios dos assalariados do Estado; nas manifestações de desempregados e sindicatos contra políticas recessivas que afetam os salários e o nível de empregado; e, no extremo, na ruptura da estrutura sindical com a constituição de organizações paralelas às oficiais visando à formação de confederações gerais de trabalhadores. Todas estas tendências caminham efetivamente para um enfrentamento da burocracia do trabalho e sua virtual transformação a partir de mudanças mais fundas do regime.

v

(12) ANEXO ESTADÍSTICO

TABELA 1

Número de subdelegacias e postos regionais e locais do Ministério do Trabalho criados a partir de 1974.

Brasil, 1974-1978

ANO	Subdelegacias		Postos regionais e locais	
	Criadas	Instaladas	Criados	Instalados
1974	-	-	32	20
1975	66	-	08	15
1976	01	22	01	03
1977	03	36	596	315
1978	03	14	200	105
TOTAL	73	72	837	538

FONTE: Ministério do Trabalho (1979.a).

TABELA 2

Distribuição regional das unidades do Ministério do Trabalho

Brasil, 1979

REGIÕES	PR(*)	PL(*)	PM(*)	TOTAL
SUDESTE	185	237	7	429
NORDESTE	88	67	8	163
SUL	56	90	2	148
CENTRO OESTE	25	24	1	50
NORTE	32	15	2	49
TOTAL	386	433	20	839 ⁽¹⁾

FONTE: Ministério do Trabalho (1979.b)

(*) PR = Postos Regionais

PL = Postos

PM = Postos marítimos; Locais

(1) A diferença entre o total da Tabela 01 e 02 não é explicada pela fonte dos dados.

TABELA 3

ASSOCIADOS DOS SINDICATOS DE EMPREGADOS EM ATIVIDADES NÃO AGRÍCOLAS,
SEGUNDO GRUPOS DE ATIVIDADES.

BRASIL : 1969 a 1979

GRUPOS DE ATIVIDADE	A N O S						% DE CRESCIMENTO		
	1969	1973	1974	1976	1978	1979	TOTAL DO PERÍODO 1969/79	MÉDIO ANUAL NO PERÍODO 1969/79	MÉDIO ANUAL NO PERÍODO 1976/1979
<u>TOTAL</u>	1.952,7*	2.720,0*	2.930,7*	3.224,4*	4.271,4*	5.139,6*	121,7	8,3	16,9
%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	-	-	-
<u>INDÚSTRIA</u>	58,7	58,7	58,5	59,0	58,7	51,6	73,0	5,6	11,8
<u>SERVIÇOS</u>	41,3	41,3	41,5	41,0	41,3	48,4	207,9	11,9	24,5
Comércio	16,5	18,3	18,9	18,9	20,3	18,9	137,2	9,0	16,8
Transportes	12,7	12,0	11,7	11,3	10,9	10,3	85,8	6,4	13,1
Empresas de Crédito	6,9	5,9	5,8	5,6	5,7	5,1	75,4	5,8	12,8
Comunicações e Publicações	2,8	2,7	2,7	2,7	2,4	2,1	69,1	5,4	7,6
Educação e Cultura	2,4	2,4	2,4	2,5	2,0	12,0	980,0	27,0	95,2

FONTES: MINISTÉRIO DO TRABALHO - CDI e FIBGE - Anuários Estatísticos, in PIZARRO e CALSING, (1982).
NOTA : * em milhares.

TABELA 4

Estimativas de Taxas de Sindicalização dos Empregados não Agrícolas, por Grupos de Atividade, Segundo as Unidades da Federação

1970 e 1979

UNIDADES DA FEDERAÇÃO	GRUPOS DE ATIVIDADE (%)							
	TOTAL		INDÚSTRIA		COMÉRCIO		TRANSPORTE E COMUNICAÇÃO	
	1970	1979	1970	1979	1970	1979	1970	1979
BRASIL	16,57	23,16	27,39	30,92	29,96	40,54	34,07	51,52
NORTE	12,92	11,89	25,43	17,12	18,92	28,50	21,37	28,96
RO, AC, RR, AP	3,13	3,13	4,47	8,51	4,74	2,04	20,10	16,28
Amazonas	17,88	19,71	36,63	32,03	15,06	51,41	35,31	29,24
Pará	13,20	10,77	24,98	11,02	22,72	27,36	16,10	31,47
NORDESTE	14,01	18,63	23,05	26,24	35,69	55,03	26,64	47,70
Maranhão	9,50	10,03	16,81	15,23	35,63	46,89	9,48	7,98
Piauí	9,47	12,90	16,18	24,20	22,90	19,92	23,59	94,53
Ceará	9,31	11,91	9,37	13,98	23,07	27,50	30,04	59,53
Rio G. do Norte	11,05	24,30	24,57	44,22	19,37	68,54	16,77	28,09
Paraíba	10,58	26,45	20,96	40,67	32,11	106,77 ²⁾	15,54	11,70
Pernambuco	20,12	23,43	29,21	27,92	66,54	75,33	36,63	54,54
Alagoas	19,85	26,48	39,30	51,34	63,04	56,84	12,84	25,09
Sergipe	10,08	18,04	18,78	15,61	16,35	6,43	16,58	177,40 ²⁾
Bahia	13,24	16,53	23,82	22,07	18,53	48,81	29,42	40,15
SUDESTE	18,25	25,78	28,09	30,33	32,65	40,32	42,26	56,81
Minas Gerais	11,12	14,19	21,76	23,66	14,82	21,57	18,10	20,79
Espírito Santo	11,67	14,77	12,25	12,18	13,35	21,57	51,99	88,87
Rio de Janeiro	22,42	43,35	30,64	35,86	51,28	69,12	67,29	84,47
São Paulo	18,53	22,07	29,10	31,09	28,00	32,47	33,17	49,89
SUL	14,28	22,83	28,09	38,64	19,77	31,99	15,90	44,47
Paraná	11,25	18,01	23,21	32,27	19,11	26,52	11,59	36,26
Santa Catarina	15,71	28,06	27,39	45,36	20,38	34,98	11,38	22,86
Rio G. do Sul	15,75	24,15	31,26	39,22	20,09	35,59	20,77	59,00
CENTRO-OESTE	12,25	19,30	31,61	40,32	17,97	40,72	22,18	45,95
Mato Grosso	2,78	3,45	0,87	1,16	4,23	4,46	7,49	26,42
Goiás	9,98	30,63	25,75	53,21	18,86	65,40	17,15	75,83
Distrito Federal	24,30	19,20	65,95	73,82	32,69	35,30	60,64	23,22

FONTES DOS DADOS BRUTOS: MINISTÉRIO DO TRABALHO - CDI
FIBGE - Censo Demográfico, 1970. In Pizzaro e
Calsing, (1982).

- NOTAS: (1) Os dados de empregados para 1979 foram obtidos pelo crescimento médio anual do período 1970/80.
(2) Casos em que as estimativas de sindicalizados foram superiores ao número de empregados da respectiva atividade econômica. Não existe explicação plausível para estas anomalias, a menos que se admita a ocorrência de filiação em sindicatos de categorias conexas.

TABELA 5

Distribuição dos Associados dos Sindicatos não Agrícolas, por Grupos de Atividade, Segundo as Unidades da Federação

1979

UNIDADES DA FEDERAÇÃO	GRUPOS DE ATIVIDADE					
	TOTAL		INDÚSTRIA	COMÉRCIO	TRANSPORTE E COMUNICAÇÕES (1)	OUTROS (2)
	Nºs Abs.	%				
BRASIL	5 139 566	100,0	51,6	18,9	12,4	17,1
NORTE	80 626	100,0	48,5	26,3	15,8	9,4
RO, AC, RR, AP	3 518	100,0	65,3	7,8	26,9	-
AM	35 744	100,0	62,3	25,5	8,2	4,0
PA	41 364	100,0	35,1	28,6	21,4	14,9
NORDESTE	687 812	100,0	46,3	31,5	14,5	7,7
MA	22 588	100,0	43,9	44,3	4,8	7,0
PI	21 293	100,0	50,1	13,0	31,0	5,9
CE	69 341	100,0	40,2	25,7	23,9	10,2
RN	57 110	100,0	66,6	21,9	5,9	5,6
PB	72 575	100,0	47,6	41,7	2,7	8,0
PE	197 823	100,0	40,3	37,7	13,6	8,4
AL	51 641	100,0	73,6	19,2	4,4	2,8
SE	22 987	100,0	30,7	3,2	64,3	1,8
BA	172 454	100,0	42,1	33,7	15,3	8,9
SUDESTE	3 298 520	100,0	49,1	15,9	12,4	22,6
MG	325 425	100,0	63,2	15,6	9,1	12,1
ES	48 866	100,0	31,8	16,3	45,2	6,6
RJ	1 387 871	100,0	26,0	17,9	14,3	41,8
SP	1 536 358	100,0	67,5	14,1	10,2	8,2
SUL	839 200	100,0	66,3	17,6	9,9	6,2
PR	221 773	100,0	61,1	21,3	11,7	5,9
SC	193 425	100,0	79,7	12,6	3,5	4,2
RS	424 002	100,0	62,9	17,9	11,9	7,3
CENTRO-OESTE	233 408	100,0	52,8	26,3	13,6	7,3
MT	12 367	100,0	9,4	15,8	46,7	28,1
GO	154 650	100,0	49,4	30,4	14,0	6,2
DF	66 391	100,0	68,9	18,5	6,6	6,0

FONTES: MINISTÉRIO DO TRABALHO CDI
FIBGE - Anuário Estatístico, 1981. In Pizarro e Calsing,
(1982).

NOTA : (1) Inclui publicidade; (2) Refere-se a Sindicatos de Empregados de Crédito e de Educação e Cultura.

TABELA 6

SINDICATOS COM ATENDIMENTO MÉDICO-AMBULATORIAL NO BRASIL (Inclusive assistência social)

ANOS	SIND. EMPREGADOS		SIND. EMPREGADORES		PROF. LIBERAIS		TOTAL	Δ%
	Nº	%	Nº	%	Nº	%		
1960	391	-	94	-	17	-	502	-
1962	865	121,2	137	47,5	10	41,1	1.012	100,0
1964	3.898	350,7	1.305	852,6	22	120,0	5.225	416,0
1974	1.142	-70,7	134	-89,7	21	-4,5	1.297	-75,1
1976	923	-19,2	105	-21,6	19	-9,5	1.047	-19,3

FONTE: "Sindicatos com serviços médicos e atendimento segundo Unidades da Federação"; Anuários Estatísticos do IBGE, 1962 e 1976.

TABELA 7

PARTICIPAÇÃO DO MINISTÉRIO DO TRABALHO E DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO TOTAL DE DESPESAS

SOCIAIS REGIONALIZADAS (RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS E NÃO-ORÇAMENTÁRIAS).

BRASIL e REGIÕES, 1975

(Em Milhões de Cr\$ de 1982)

	NORTE	NORDESTE	SUDESTE	CENTRO-OESTE	SUL	BRASIL
1. DESPESAS SOCIAIS (GLOBAL) *	98.705,22 100%	525.895,10 100%	2.366.813,89 100%	398.279,44 100%	517.706,20 100%	3.912.924,54 100%
2. <u>TRABALHO E PREVIDÊNCIA SOCIAL</u>	50,94%	64,35%	78,86%	56,62%	72,37%	72,95%
• TRABALHO E SINDICALISMO	0,34	0,31	0,55	1,25	0,28	0,55
• PREVIDÊNCIA SOCIAL	43,86	57,71	69,97	51,14	64,49	64,92
• ASSISTÊNCIA SOCIAL	4,33	4,88	3,20	2,35	4,98	3,60
• ADMINISTRAÇÃO	2,41	1,45	5,15	1,77	2,62	3,90

FONTE: IBRE/FGV, CONSOLIDAÇÃO CEDEC/IBASE, 1981.

* : Estão incluídas neste total, além de Trabalho e Previdência, despesas com saúde e saneamento; habitação e serviços urbanos (excluído sistema financeiro de habitação); Educação e Cultura; Segurança Pública e Defesa Nacional.

Tabela 8

PONTE MAIS IMPORTANTE DE HABILITAÇÃO
(Em porcentagens) Brasil, 1976

Ocupações*	INDÚSTRIA						COMÉRCIO						SERVIÇOS						TOTAL					
	Pequeno			Grande			Pequeno			Grande			Pequeno			Grande			Pequeno			Grande		
	TS %	PE %	PFE %	TS %	PE %	PFE %	TS %	PE %	PFE %	TS %	PE %	PFE %	TS %	PE %	PFE %	TS %	PE %	PFE %	TS %	PE %	PFE %	TS %	PE %	PFE %
1) TNS	100			50	22	28	100			71	14	14	88	12		75	19	6	92	8		64	19	17
2) TNM	82	18		61	21	18	100			50	18	12	89	11		61	33	6	87	13		60	28	12
3) SONM	92	8		58	22	20	100			67	33		89	11		67	28	5	91	9		62	25	13
4) FAD	64	8	8	57	14	29	100			50	50		89	11		8	6	6				79	17	4
5) SOM	92	8		69	24	7	100			80	20		98	13		100			90	10		79	17	4
6) MQ	92	8		70	15	15	100			83	17		88	6	6	82	18		90	6	4	75	16	9
7) MNQ	100			82	18		100			83	17		88	6	6	100			94	3	3	87	13	

Fonte: SALM, C. op. cit.

TS = Treinamento em serviço
PE = Programas de Treinamento dentro da empresa
PFE = Programas de Treinamento fora da empresa

* As ocupações agregadas em oito grupos foram assim definidas:

- 1) TNS Técnicos de Nível Superior
engenheiros, químicos, administradores de empresa, analistas de sistema, etc.
- 2) TNM Técnicos de Nível Médio
calculista, analista de crédito, corretores, desenhistas, técnicos em eletricidade, mecânica, solda
- 3) SONM Supervisores de Ocupações Não Manuais
chefes de seção, supervisores de vendas, gerentes de hotel, chefes de pessoal, etc.
- 4) FAD Funções administrativas de rotina
secretárias, perfuradores, caixas, telefonistas, vendedores, almoxarife, etc.
- 5) SOM Supervisores de Ocupações Manuais
mestres de obra, encarregados na linha de produção, etc.
- 6) MQ Ocupações Manuais Qualificadas
operadores de máquinas especializados na indústria, cozinheiros, garçons, motoristas, etc.
- 7) MNQ Manuais Não Qualificados
porteiros, vigias, pessoal de limpeza de prédios, empacadoras, etc.
- 8) AP Aprendizagem

TALBELA 9TRABALHADORES TREINADOS PELOS PROGRAMAS OFICIAISBRASIL: 1979-1978

(Em Milhares)

PROGRAMA	1974	1975	1976	1977	1978*
PIPMO	221,8	297,9	452,1	452,7	364,9
SENAI	415,8	434,2	555,5	461,1	600,0
SENAC	396,3	459,5	589,7	721,0	859,2
SENAR	-	-	-	226,0	305,3
SUB-TOTAL	1.033,9	1.191,6	1.597,3	1.960,8	2.129,4
Incentivos Lei 6.297	-	-	452,1	1.497,0	1.572,3
TOTAL	1.033,9	1.191,6	1.597,3	3.457,8	3.701,7

FONTE: Ministério do Trabalho (1979.b)

(*) Estimativa

OBRAS CONSULTADAS

OBRAS CONSULTADAS

AFONSO, Carlos Afonso e SOUZA, Herbert

1977 - O Estado e o Desenvolvimento Capitalista no Brasil
- A Crise Fiscal, Rio de Janeiro, ed. Paz e Terra;

ALTVATER, Elmar

1977 - Problemas del Intervencionismo del Estado. In:
ALTVATER et alii. El Estado en el Capitalismo
Contemporâneo, Ciudad do Mexico, Siglo XXI;

ANDRADE, Regis de Castro

1979 - Perspectivas no Estudo do Populismo Brasileiro,
Rev. Encontros Civilização Brasileira. Rio de Janeiro,
(7), (p. 41-86).

1980 - Política Social e Normalização Institucional no Brasil.
In: ANDRADE, R.C. et alii. América Latina- Novas Estra-
tégias de Dominação, São Paulo/Rio de Janeiro, Cedec/
Paz e Terra, (p. 87-114);

AZEVEDO, Sérgio

1975 - Política Habitacional Para as Classes de Baixa-Renda.
Tese de mestrado apresentada ao Instituto Universitá-
rio de Pesquisas do Rio de Janeiro, IUPERJ, (mimeo);

BARROS, Alexandre e FIGUEIREDO, Argelina M.C.

1975 - The creation of two social programs: the FGTS and PIS.
A Brazilian case study of Social Sciences Research for
Government policy-making. Report of the Brazilian Case
Study for Multinational Project coordinated by OECD.
Rio de Janeiro (mimeo);

BERLINGUER, Giovanni

1978 - Medicina e Política, São Paulo, Ed. Cortez e Aut. Assoc.

BRAGA, José Carlos

1978 - A Questão Saúde no Brasil - Um Estudo das Políticas Sociais em Saúde Pública e Medicina Previdenciária no Desenvolvimento Capitalista. Tese de mestrado apresentada ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da UNICAMP, (mimeo);

BRASIL, Ministério da Educação e Cultura

1976 - Despesas federais com educação segundo os órgãos da administração. Brasília, Serviço de Estatística da Educação, MEC;

BRASIL, Ministério do Trabalho

1979a- Sedes e Postos dos Órgãos Regionais do Trabalho, Brasília, Ministério do Trabalho, Planejamento e Assuntos Gerais, Coleção XI;

1979b- O Novo Ministério do Trabalho, 1974/1979, Brasília, Ministério do Trabalho, Planejamento e Assuntos Gerais, Coleção XI;

1979c- Normas de Acompanhamento e de Avaliação da Formação Profissional do SNFMO; Brasília, Ministério do Trabalho, Formação de Mão-de-Obra, Coleção I;

1979d- Organização Administrativa das Unidades Descentralizadas das DRT e DTM, Brasília, Ministério do Trabalho, Planejamento e Assuntos Gerais, Coleção XI;

1979e- Boletim Estatístico 1979; Brasília, Ministério do Trabalho, Fundação Centro Jorge Duprat Figueiredo de Segurança e Medicina do Trabalho;

CACCIA-BAVA, Sílvio e TELLES, Vera S.

- 1981 - O Movimento de Ônibus - Articulação de um Movimento Articulatorio de Periferia; Revista Espaço e Debates, Ano I (1), jan. (p. 77-102);

CÂMARA DOS DEPUTADOS

- 1979 - Comissão Parlamentar de Inquérito a fim de Investigar o Valor do Reajuste Salarial dos Trabalhadores e a Estrutura Sindical Brasileira, Brasília, Diário do Congresso Nacional (4 de maio);

CARDOSO, Fernando Henrique

- 1975 - Autoritarismo e Democratização, Rio de Janeiro, Ed. Paz e Terra;

-
- 1977 - Desenvolvimento Capitalista e Estado: Bases e Alternativas. In: Estado e Capitalismo no Brasil, Carlos Estevam Martins, (org.); São Paulo, Hucitec; (p.205-221);

CASTELS, Manuel

- 1977 - Crise do Estado, Consumo Coletivo e Contradições Urbanas. In: O Estado em Crise, Nicos Poulantzas (org.); Rio de Janeiro, Ed. Graal; (p.159-188);

-
- 1979 - La Structura Interna de um Movimento Social Urbano: la Luch contra la "Renovación/Deportación" en la Ciudad de Paris. In: Movimientos Sociales Urbanos, Castells, México, Ed. Siglo Veintuno (p. 14-41);

-
- 1981 - Postfacio; Revista Espaço e Debates, nº 1 (I); São Paulo, Ed. Cortez, jan;

CIPOLLA, F.P.

- 1978 - Proporções do Capitalismo de Estado no Brasil Pós-64;
Rev. Estudos Cebrap; São Paulo; Ed. Vozes (jun/ago);

COHN, Amélia

- 1980 - Previdência Social e Populismo; tese de doutoramento
apresentada ao Departamento de Ciências Sociais da USP;
(mimeo);

CONTAG, Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura

- 1979 - Relatório do III Congresso Nacional dos Trabalhadores
Rurais; Brasília, Contag (maio);

-
- 1981 - Lutas Camponesas no Brasil; Brasília, Ed. Marco Zero;

COSTA, Maria Regina

- 1979 - Relações de Produção e Acidentes de Trabalho em São Paulo,
tese de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação
em Medicina Social da PUC-SP; (mimeo);

DEMO, Pedro

- 1978 - Desenvolvimento e Política Social no Brasil; Rio de Janeiro
Ed. Tempo Brasileiro;

DIEESE,

- 1975 - 10 Anos de Política Salarial; São Paulo, Departamento
Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos;

-
- 1980 - Balanço Anual de Greves em 1979/1980; São Paulo, Boletim
DIEESE nº 9/80;

DIESAT

- 1981 - A Crise da Previdência Social; São Paulo, Departamento Intersindical de Estudos sobre a Saúde do Trabalhador; (mimeo);

EVERS, Adalbert

- 1976 - Urban Structure and State Interventionism; Kapitalistate-Working Papers on Capitalist State; San Francisco; 4/5, p.141-157, Número especial;

FERRANTE, Vera Lucia

- 1978 - História Operária e Legislação Trabalhista: o FGTS e a Perda da Estabilidade; Ensaio, São Paulo; Ano II, nº 4;

Fundação Getúlio Vargas

- 1981 - Encargos Sociais do Empregador; Rev. Conjuntura Econômica, FGV, São Paulo, (35) nº 1 (jan) (p. 22-24);

FREITAG, Barbara

- 1977 - Escola, Estado e Sociedade; São Paulo, Ed. Edart;

GEIGER, Theodore e GEIGER, Francis

- 1978 - Welfare and Efficiency: Their Interactions in Western Europe and Implication for International Economic Relations
Londres; Macmillan Press;

GOLD, D. et alii

- 1977 - Recientes Desarrollos en la Teoria Marxista del Estado Capitalista. In: El Estado en el Capitalismo Contemporaneo, Sonntag e Vallecillos (org.); México, Ed. Siglo Veintuno, (p. 23-61);

GORZ, Andre

- 1968 - Estratégia Operária e Neocapitalismo; Rio de Janeiro, Ed. Zahar;

GOUGH, Ian

- 1975 - State Expenditure in Advanced Capitalism; New Left Review, Londres, 92 (jul/ago), (p. 53-92);

-
- 1979 - The Political Economy of the Welfare State. Critical Texts on Social Work and the Welfare State; Londres, Macmillan Press;

-
- 1980 - Thatcherism and the Welfare State, Marxism Today, Londres, (jul) (p. 7-12);

HABERMAS, Jurgen

- 1979 - Conservantism and Capitalist Crisis; New Left Review, Londres, nº 115;

HARVEY, David

- 1978 - The Urban Process under Capitalism: a Framework for analysis International Journal of Urban and Regional Research; Londres

-
- 1980 - A Justiça Social e a Cidade, São Paulo, Ed. Hucitec;

HIRSCH, Joachim

- 1977 - Observações teóricas sobre o Estado Burguês e sua Crise. In: O Estado em Crise, Nicos Poulantzas (org.); Rio de Janeiro, Ed. Graal; (p. 85-112);

HOLLOWAY e PICCIOTO, Sol

- 1978 - The State and Capital: a Marxist Debate. Londres, Ed. Edward Arnold;

1977 - A Note on the Theory of the State; Capital and Class,
Londres, nº 2 (p.5);

IANNI, Octávio

1971 - Estado e Planejamento Econômico no Brasil; Rio de Janeiro,
Ed. Civilização Brasileira;

JALLADE, Jean Pierre

1978 - Educação de primeiro grau e desigualdade de renda no
Brasil: perspectivas a longo prazo. Rev. Pesquisa e Pla-
nejamento Econômico, Brasília, (8), nº 3; (p.561-598);

KOWARICK, Lucio

1979 - A Espoliação Urbana. Rio de Janeiro, Ed. Paz e Terra;

1976 - Estratégias de Planejamento Social no Brasil; São Paulo,
Cadernos Cebrap (2);

LAFER, Betty M. et alii

1970 - O Planejamento no Brasil, São Paulo, Ed. Perspectiva;

LEONARD, Peter

1979 - Restructuring the Welfare State, Marxism Today, Londres,
(dez); (p.7-13);

LOJKINE, Jean

1972 - Contribuição para uma Teoria da Urbanização Capitalista;
Cahiers Internationaux de Sociologie, Paris, v. LII
(p. 123-145);

LOLOIAN, Alexandre

1980 - Um Estudo do PIS/PASEP. Tese de Mestrado apresentada ao
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Unicamp; (mimeo)

LONGO, Carlos A.

1981 - Encargos Sociais- uma Visão Alternativa; Rev. Conjuntura Econômica, São Paulo; (1) v.5 (p. 79-81).

MALLOY, James

1976 - A Previdência Social e Classes Operárias no Brasil; Estudos Cebrap, São Paulo, (15) março, p.120;

1979 - The Politics of Social Security in Brazil, Pittsburgue; University of Pitts Press;

MANDEL, Ernest

1978 - Tratado de Economía Marxista; México, Ed. Era; 2 v.;
5a. Ed.

MARSHALL, T.H.

1967 - Política Social, Rio de Janeiro, Ed. Zahar

MESA-LARGO, Carmelo

1978 - Social Security in Latin America. Fressure Groups, Stratification and Inequality; Pittsburgue; University of Pitts Press;

MILLIBAND, Ralph

1972 - O Estado na Sociedade Capitalista, Rio de Janeiro, Ed. Zahar

MING, Celso

1981 - O INAMPS ganha cr\$ 300 bilhões por ano. Mas não Tem Dinheiro para se Curar. O Estado de S. Paulo, 7 julho;

MOISÉS, José A.

1978 - Classes Populares e Protesto Urbano, tese de doutoramento, USP;

1978a- Classes Populares y Política en Brasil, (Notas para una Revisión Teórica); Rev. Mexicana de Sociología, México, Año XL v. XL (4), out/dez;

1978b- Experiências de Mobilização Popular em São Paulo; Contraponto, Rio de Janeiro, Nº 3;

1978c- Problemas Atuais do Movimento Operário no Brasil; Rev. de Cultura Contemporânea; São Paulo, ano I, nº 1, (jul);

1979 - Contradições Urbanas, Estado e Movimentos Sociais; Rev. de Cultura Política, São Paulo, nº 1;

MOISÉS, J.A. e MARTINEZ-ALLIER, Verona

1977 - A Revolta dos Suburbanos, ou "Patrão, o Trem Atrasou". In: Contradições Urbanas e Movimentos Sociais, Moisés et alii; Rio de Janeiro/São Paulo, Ed. Paz e Terra/Cedec; (p.13-64);

O'DONNELL, Guilherme

1978 - Apuntes para una Teoría del Estado; Rev. Mexicana de Sociología, México; nº 4, out/dez;

1978a- Reflections on the Patterns of Change in the Bureaucratic Authoritarian State, Latin American Research Review, (LARR); v. XIII (1);

1981 - Anotações para uma Teoria do Estado; Rev. de Cultura Política, São Paulo, CEDEC; (nos. 3 e 4);

O'DONNELL, G. e SCHMITTER, P.

1974 - Work Plan for the Study of Public Policy in Latin America, (mimeo);

OFFE, Claus

1972 - Advanced Capitalism and the Welfare State; Politics and Society, Londres, (4) (p.479-488);

1975a- Theory of the Capitalist State and the Problem of Policy Formation. In: Stress and Contradiction in Modern Capitalism; Lindberg (org.), Toronto, ed. Toronto Lexington; (p.125-144);

1975b- O Dilema da Tecnocracia. In: Tecnocracia e Ideologia, Dreitze et alii; Rio de Janeiro, Ed. Tempo Brasileiro, (p.70-84);

1977 - La Abolición del Control del Mercado e el Problema de la Legitimación. In: El Estado en el Capitalismo Contemporaneo Sonntag e Vallecillos (org.); México, Ed. Siglo Veintuno; (p.23-61);

1979 - Lo Stato nel Capitalismo Maturo, Milão Ed. Etas Libre;

OLIVEIRA, Francisco

1977 - Acumulação Monopolista, Estado e Urbanização: Nova Qualidade do Conflito de Classe? In: Contradições Urbanas e Movimentos Sociais, Moisés et alii, Rio de Janeiro/São Paulo Ed. Paz e Terra/Cedec; (p.65-76);

PALMA, Gabriel

1978 - Dependency: A Formal Theory of Underdevelopment or a Methodology for Analysis of Concrete Situations of Underdevelopment? In: World Development; Palma et alii; Londres, Pergamon Press Ltd. vol. 6 (p. 881-924);

PEREIRA, L.C. Bresser

1977 - O Estado na Economia Brasileira; Cadernos de Opinião, São Paulo, Inúbia (13), (p. 16-23);

PONTES, Victor M. Durant

1981 - Notas sobre o Estado, a Sociedade Civil e os Sindicatos; Rev. de Cultura e Política; São Paulo, Cedec, (5/6), (p. 153-181);

PORTES, Alexandro

1977 - Política Habitacional, Pobreza Urbana e o Estado; As Favelas do Rio de Janeiro, 1972/1976; Estudos Cebrap, São Paulo, (22); (p.131-161);

PICKVANCE, C.G.

1977 - Marxist Approaches to the Study of Urban Politics: Divergence among some French Studies; International Journal of Urban and Regional Research; Londres, V. 1 (2), junho;

PINHEIRO, P. Sérgio (org.)

1977 - O Estado na América Latina, São Paulo, Cedec;

PIVEN, Francis e CLOWARD, Richard

1972 - Regulating the Poor: the Functions of Public Welfare; Nova York, Ed. Vintage Book;

PIZARRO, C. e CALSING, E.

1982 - Sindicatos, Demandas Operárias e Reforma Institucional na década de 70; Brasília, Relatório Técnico do Projeto Bra/001 OIT/CNRH; nov. (mimeo);

PRETECEILLE, Edmond

1977 - Equipamentos Coletivos e Consumo Social; Revue Internationale de Recherche Urbaine e Regional, Londres, v. I (1); maio

PRYOR, Frederick

1968 - Public Expenditures in Communist and Capitalist Nations, Illinois, Ed. Richard D. Irwin Inc.;

RESENDE, Fernando

1974 - Avaliação do Setor Público na Economia Brasileira: Estrutura Funcional de Despesas; Rio de Janeiro, IPEA/INPES; Relatório de Pesquisa 13;

ROLIM, Francisco

1980 - Comunidades Eclesiais de Base e Camadas Populares; Rev. Encontros da Civilização Brasileira; Rio de Janeiro, nº 22;

ROSSI, W. Gonçalves

1978 - Capitalismo e Educação: Contribuições ao Estudo Crítico da Educação Capitalista; São Paulo, Ed. Cortez e Moraes;

SCHMIDT, B. Vieiro

1979 - O Estado e as Políticas Públicas- Referências Teóricas e Introdução à Política Urbana Brasileira Contemporânea; tese de doutoramento em Ciência Política, Standford University, (mimeo).

SADER, Eder

1980 - Produção Sociológica Brasileira, 1960/1980: o Estudo dos Movimentos Sociais de Base Urbana; (mimeo);

SALM, Claudio

1980 - Escola e Trabalho, São Paulo, Ed. Brasiliense;

SANTOS, C. N.

1977 - Três Movimentos Sociais Urbanos no Rio de Janeiro; Rev. Religião e Sociedade, nº 2;

SANTOS, W. Guilherme dos

1979 - Cidadania e Justiça: A Política Social na Ordem Brasileira, Rio de Janeiro, Ed. Campus;

SOFER, Eugene

1980 - Recent Trends in Latin American Labor Historiography; Latin American Review, v. XV (1);

SOUZA, B. Vasconcelos de

1979 - O BNH e a Política Habitacional do Governo. Tese de mestrado. Departamento de Ciência Política da UFMG, (mimeo);

SOUZA, Paulo Renato

1980 - A Determinação dos Salários e do Emprego nas Economias Atrasadas. Tese de doutoramento apresentada ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da UNICAMP, (mimeo);

SZUBERT, Eva Barbosa

1977 - Política Habitacional no Brasil. Tese de Mestrado apresentada no Departamento de Ciências Sociais da UFRS; (mimeo);

TAVARES, M. da Conceição

- 1979 - O Sistema Financeiro Brasileiro e o Ciclo de Expansão Recente; Cadernos de Opinião, São Paulo, Inubia (13); (p. 58-75);

TEIXEIRA, Ib

- 1981 - A Grande Crise do Welfare State; Rev. Conjuntura Econômica 35 (1), (p. 83-85);

TORRE, Juan Carlos

- 1979 - Esquema para Análise de Movimentos Sociais na América Latina; Rev. Cultura e Política, Cedec, São Paulo, (I); nº 2; jan;

TORRES, João Carlos

- 1977 - Referencias Teóricas para a análise da Estatização. In: Estado e Capitalismo no Brasil, C.E. Martins (org.); São Paulo, Hucitec; (p.241-260);

VERGUEIRO, Centro de Documentação

- 1976 - Instituto Nacional de Previdência Social, Cadernos de Informação, São Paulo, nº 1; (mimeo);

WEFFORT, Francisco C.

- 1973 - Participação e Conflito Industrial: Contagem e Osasco 1968; Cadernos Cebrap, São Paulo, nº 5;

1973 - Origem do Sindicalismo Populista no Brasil, (A Conjuntura de Pós-Guerra); Estudos Cebrap, São Paulo, nº 4;

1978 - O Populismo na Política Brasileira, Rio de Janeiro, Ed. Paz e Terra;

WANDERLEY, J.M. e CHAUTAUD, J.L.

1976 - FGTS: Uma Política de Bem Estar Social, Rio de Janeiro,
IPEA/INPES, Relatório de Pesquisa 30;

WOLFE, Alan

1980 - Whiter Welfare? International Journal of Urban and Regional
Research, Londres, 4(3); (p.423-428);

. . .