

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE FLUMINENSE DARCY RIBEIRO
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

THALITA BARRETO SARLO

**ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL E CIDADANIA: A POLÍTICA SOCIAL
COMO INSTRUMENTO POLÍTICO DE TRANSFORMAÇÃO SOCIAL E
SUPERAÇÃO DO SUBDESENVOLVIMENTO.**

CAMPOS DOS GOYTACAZES - RJ

2019

THALITA BARRETO SARLO

**ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL E CIDADANIA: A POLÍTICA SOCIAL
COMO INSTRUMENTO POLÍTICO DE TRANSFORMAÇÃO SOCIAL E
SUPERAÇÃO DO SUBDESENVOLVIMENTO.**

Monografia apresentada ao Centro de Ciências do Homem, da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, como parte das exigências para a obtenção do título Bacharel em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Roberto Dutra Torres Júnior

CAMPOS DOS GOYTACAZES - RJ

2019

**ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL E CIDADANIA: A POLÍTICA SOCIAL
COMO INSTRUMENTO POLÍTICO DE TRANSFORMAÇÃO SOCIAL E
SUPERAÇÃO DO SUBDESENVOLVIMENTO.**

THALITA BARRETO SARLO

Monografia apresentada ao
Centro de Ciências do
Homem, da Universidade
Estadual do Norte Fluminense
Darcy Ribeiro, como parte das
exigências para a obtenção
do título Bacharel em
Administração Pública.

Aprovada em: ____/____/____.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Nilo Lima de Azevedo

Prof. Dr. Brand Arenari

Prof. Dr. Roberto Dutra Torres Junior
(Orientador)

AGRADECIMENTOS

Dedico mais que tudo, essa graduação a minha mãe. Ela que sempre se preocupou com minha educação desde o início da minha vida. Que não mediu esforços e se orgulhou de cada conquista. Que durante toda a minha trajetória na Uenf, me deu todo apoio, carinho e suporte. Agradeço por todas as vindas à Campos, que por amor me traz comida com afeto e arruma o lar para eu viver. Agradeço todo conforto que precisei nos momentos psicologicamente difíceis. Agradeço a disponibilidade de qualquer “socorro, mãe!”. Sem ela, nada disso seria possível.

Agradeço a paciência da minha vó e do meu tio Lenilson por aguentarem meus estresses nos finais de semana, sempre estudando e eles nunca entendendo porque eu estudava tanto (risos). Agradeço ao meu pai, que apesar da distância, sempre botou fé na minha escolha profissional e me incentiva a alçar perspectivas maiores.

Agradeço a todo corpo docente do curso de Administração Pública, que me conquistou, me trouxe senso crítico, e contará sempre com minha admiração (e agora, saudade). Lembrarei sempre com muito carinho das histórias contadas pelo Prof. Sérgio Azevedo, do sotaque mineiro e das aulas incríveis de Macroeconomia da Prof. Joseane Souza, de ter me apaixonado por Direito Constitucional nas aulas do Prof. Nilo Azevedo, das piadas e das provas difíceis do Prof. Mauro Campos, das resenhas e dos aprendizados nas aulas do Prof. Gustavo Smirdele, dentro de tantas outras boas lembranças.

Agradeço em especial ao meu orientador, Prof. Roberto Dutra, que além de ter me dado toda orientação, trocou ideias a ponto de nos perdermos em um bom papo político e sociológico

Agradeço aos alunos do curso, pelo comprometimento com a qualidade da nossa formação e com o esforço de nos tornarmos profissionais éticos e comprometidos com a justiça social. Em especial agradeço aos meus companheiros de curso e Secretaria Pedro e Caroline, pelo comprometimento, apoio e amizade. Também ao meu amigo Gilberto que além dos desabafos nas mesas de bar é companheiro de luta do movimento estudantil.

Agradeço a Thaisa, que além de nos servir enquanto melhor secretária da Uenf (risos) com dedicação e carinho, se tornou uma grande amiga e companheira de aventuras.

Agradeço a todas as pessoas que de alguma forma, marcaram essa fase inesquecível da minha vida. A Maria Angélica, minha ex-companheira de república e agora de vida, a Neuza minha amiga de infância que se faz presente até hoje nas aflições adultas, ao Braulio por ter sido tão prestativo e por ter me ajudado nas matérias de exatas (risos), a Quianne e a Mayara, minhas companheiras na Uenf desde 2011 e que mesmo com a distância e as mudanças da vida são um dos maiores presentes que eu tive nessa fase.

“Só há duas opções nesta vida: se resignar ou se indignar. E eu não vou me resignar nunca.”

Darcy Ribeiro

RESUMO

O presente trabalho busca analisar alguns fundamentos teóricos sobre o papel do Estado na transformação social, especificamente na construção de cidadania e direitos sociais enquanto traços fundamentais e normativamente desejados na modernidade política, baseada nos ideias de pertencimento político igualitário ao Estado-nacional. Analisou-se as características de Estados de bem-estar social bem sucedidos e as especificidades das sociedades dos países de modernidade periférica. Entender os desafios dessas sociedades em garantir um padrão de vida digno aos cidadãos é tarefa deste trabalho. Assim como analisar os limites estruturais e as “possibilidades objetivas” da atuação transformadora do Estado na superação da subcidadania e do subdesenvolvimento.

Palavras-chave: Estado; modernidade; cidadania; possibilidade.

ABSTRACT

The present work aims to analyze some theoretical fundamentals on the role of the State in social transformation, specifically on the consolidation of citizenship and social rights as fundamental and normatively desired characteristics in modern politics, based on the ideas of equal political belonging to the national State. The characteristics of successful welfare states and the specificities of the societies of modern peripheral country`s were analyzed. Understanding the challenges of these societies on ensuring a decent condition of living for citizens is a task of this work. As well as analyzing the structural limits and "objective possibilities" of the transforming acting of the State in overcoming sub-citizenship and underdevelopment.

Key words: State; modernity; citizenship; possibility.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	10
2	CAPÍTULO 1: O ESTADO E A CONSTRUÇÃO DE INCLUSÃO SOCIAL E CIDADANIA.....	12
3	CAPÍTULO 2: MODERNIZAÇÃO E MODERNIDADE PERIFÉRICA	25
4	CAPÍTULO 3: ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO NACIONAL E POLÍTICA SOCIAL.....	40
5	CONCLUSÃO	55
	REFERÊNCIAS	58

1 INTRODUÇÃO

A temática desta monografia surgiu com a inquietação acerca do desmantelamento de direitos sociais, e a crise política que atingiu o Brasil em 2016. Primeiramente, então, o objetivo baseou-se em entender o que é um Estado de bem-estar social e os tipos existentes, pelo trabalho clássico de Esping-Andersen (1990). Além disso, a proposta é encaixar o Brasil nessa tipologia e analisar como o Estado moderno se comportou ao longo da história para criar inclusão social e cidadania.

Após identificar quais são os limites dos Estados de bem-estar social, este trabalho buscou na teoria social, questionamentos a respeito da capacidade transformadora dos *welfare-states*, principalmente em períodos de crise. Este apontamento fez buscar autores que apontam os limites do Estado moderno diante da estrutura a que estão condicionados. Sob a ótica do estruturalismo sociológico buscou-se entender como os Estados das nações periféricas reproduzem condições de subcidadania e se diferem das nações centrais por seu processo de modernização.

Após a análise do Estado e desenvolvimento sob o viés do estruturalismo sociológico, buscou-se, como contraponto comparativo, em Guerreiro Ramos e Roberto Mangabeira Unger o “construtivismo institucional”. O contraste dessas correntes de pensamento traz para este trabalho, a perspectiva de crítica construtiva, apontando caminhos institucionais possíveis a partir das Políticas Públicas, tentando sair da dicotomia de nações “atrasadas” e “adiantadas” para buscar possibilidades de desenvolvimento e criação do status de cidadania.

Trata-se, portanto, de um trabalho essencialmente teórico que busca entender as forças causais no desenvolvimento dos *welfare-states* e a capacidade do Estado em construir cidadania e formas de inclusão social. Esse entendimento está diretamente ligado ao tipo ímpar de modernização de cada nação.

A noção de modernização que guia este trabalho é a de Guerreiro Ramos, que pressupõe que a modernidade não está localizada em um lugar do mundo específico e que cada nação pode criar suas possibilidades de

desenvolvimento e modernização. Dessa forma, busca-se um paralelo entre as aspirações de modernidade e padrão de vida das nações periféricas, e a capacidade dos Estados nacionais de realizá-los. As orientações teóricas deste trabalho irão guiar esse entendimento e provocar argumentos teóricos no sentido de caminhos institucionais e políticos para mudanças.

Esta monografia encontra-se dividida em três capítulos. O primeiro, trata da tipologia do Estado de bem-estar social, da história de como o papel do Estado cresceu ao longo do tempo, seus limites, crises e capacidade transformadora. Tratou-se também do conceito de cidadania e sua relação com o Estado na discussão entre autores clássicos da Sociologia, como Talcott Parsons e Marshall.

No segundo capítulo, à luz principalmente da teoria social estruturalista de Jessé Souza e Florestan Fernandes, buscou-se entender a modernidade periférica e quais as especificidades das nações com essa condição. O principal interesse no conceito de modernidade é trabalhar a viabilidade de projetos políticos de desenvolvimento e a que podem estar condicionadas as possibilidades de transformação social. Faz-se neste capítulo a introdução a linha teórica do “construtivismo institucional” que irá diferir dentre outros aspectos, na maneira de propor projetos de desenvolvimento.

No terceiro e último capítulo, o “construtivismo institucional” aparece objetivando expandir os horizontes teóricos e programáticos de projetos políticos para nações “subdesenvolvidas”. O principal teórico que guia o entendimento deste capítulo é Roberto Mangabeira Unger que defende a tese que a transformação social necessita de inovação institucional e articula com o papel da política social como agente transformador da sociedade e da política.

Este trabalho tem pretensão de entender os problemas atrelados realidade social e histórica de países de modernidade periférica como o Brasil e guiou-se por teóricos que tiveram uma preocupação em aplicar o entendimento do real em ação política, como a sociologia militante de Florestan Fernandes e a inovação institucional de Roberto Mangabeira Unger.

2 CAPÍTULO 1: O ESTADO E A CONSTRUÇÃO DE INCLUSÃO SOCIAL E CIDADANIA

No período pós Segunda Guerra Mundial foram consolidados na Europa amplos *welfare states*, conciliando prosperidade material e inclusão social. Mesmo em países com governos conservadores, a ideia social democrata de *welfare state* tornou-se hegemônica, oferecendo-se educação, qualidade de vida, pleno emprego e aumento dos direitos sociais. Isso ocorreu por uma série de condições favoráveis muito específicas, incluindo estabilidade na ordem econômica mundial, disseminação do fordismo, expansão do consumo e sindicatos fortes de trabalhadores. (GUIMARÃES, 2015)

Na década de 1970 esse cenário passa a ser revertido com a crise inflacionária, o choque do petróleo, o esgotamento do modelo fordista e as dificuldades de arrecadação dos Estados (GUIMARÃES, 2015). No Brasil, pode-se dizer que um episódio significativo no surgimento do *welfare state* ocorreu na década de 1930, com os direitos trabalhistas instituídos pela CLT no período varguista. Atualmente, faz-se necessário voltar ao debate sobre inclusão social e os tipos de *welfare state* existentes no Brasil e no mundo, tendo em vista as crises do modelo capitalista, que colocam em cheque os direitos sociais. No caso brasileiro, vemos hoje uma proposta de desmantelamento de direitos trabalhistas e sociais como forma de proteção social de responsabilidade do Estado, com a proposta da Reforma Trabalhista e da Previdência. Neste contexto, cabe questionar qual o papel e os limites do Estado em garantir esses direitos para amplas parcelas da população.

Para estudar o *welfare state* é necessário começar com um conjunto de critérios que definam seu papel na sociedade. O clássico estudo de Esping-Andersen (1990) sobre o tema estabelece que o *welfare state* não é apenas um modelo unitário, ou um conjunto de normas pra gerir uma nação. Segundo ele, existem diversas variantes históricas e culturais de mobilização social e de relação dos diferentes segmentos (na visão dele, classes) com o mercado e o Estado, que irão desencadear em distintos tipos de *welfare states*.

O sucesso de um *welfare state* na provisão social de forma longínqua e consolidada esbarra em limites técnicos – como capacidade de financiamento – e limites de legitimidade do Estado como ente que deve garantir direitos

sociais. Em momentos de crise, os limites do Estado de bem-estar social ficam mais evidentes. No caso europeu, a crise da década de 1970 trouxe uma onda liberal que foi incorporada em muitos regimes, tornando os *welfare states* cada vez mais residuais. Neste trabalho, argumentos que essa variante de abertura da provisão social para o mercado, que ocorre tanto a nível estrutural como semântico-cultural, nos aponta para um dos maiores limites do *welfare state*: quando o Estado diminui ou piora a oferta dos serviços públicos e a garantia de direitos, ele se deslegitima enquanto ente que garante esses serviços, enfraquecendo a si próprio e fortalecendo as ações do mercado e seus efeitos perversos.

2.1 Os *welfare states*: constituição histórica e tipologia

A ideia do Estado assistencial provedor de direitos sociais não é moderna. A história da tutela do Estado sobre os pobres aparece desde a Idade Média, antes da formação estatal que conhecemos. A responsabilidade do cuidado com os pobres na Idade Média coube à Igreja Católica por um longo período. O assistencialismo da Igreja era feito de várias formas: haviam “casas de esmolas”, diferentes tipos de esmolas individuais, hospitais para cuidar de doentes, velhos e leprosos, albergues, etc. Essas instituições eram financiadas também por autoridades civis. Nesse sentido, poderíamos pensar neste “modelo medieval” de assistência social como um “equivalente funcional” das políticas sociais atuais. Porém, em 1500 esse “sistema” não era suficiente pra suprir o aumento no número de pobres e mendigos, que aconteceu tanto por razões econômicas, como demográficas (MICHIELSE, 1990)

As novas ordenanças de assistencialismo ao pobre passam a ser administradas, então, pelas autoridades civis – algo que não era novidade, já que a cooperação entre autoridades religiosas e civis acontecia durante séculos. A legislação do “poor relief” introduzida por Charles V, alemão Imperador e Príncipe dos Países Baixos, aparece como um modelo de assistência de responsabilidade do estado nacional:

(...)“As autoridades civis tinham gradualmente se transformado em um poder político independente que, na medida em que se colocaram à parte e acima dos seus cidadãos, seus súditos, e se empenharam

em buscar uma política para todos os assuntos da cidade, incluindo a ajuda pobre.”(MICHIELSE, 1990, p. 3)¹

Existiam, além de razões econômicas e do alto crescimento no número de pobres e mendigos, outros argumentos que sustentavam que o assistencialismo deveria ser responsabilidade do Estado. O humanista espanhol Juan Luis Vives (1492-1540), que usava métodos de filosofia e psicologia muito avançados para sua época, construiu uma crítica ao “serviço social” da Igreja, baseado no argumento de que grandes somas de dinheiro poderiam ser melhor administradas pelo governo.

Juan Luis Vives forneceu uma justificação teórica e filosófica para a ação governamental secular. Ele diz que ‘cabe aos Governadores de uma cidade cuidar dos pobres’, e baseou essa obrigação na responsabilidade do governo pela ordem pública que o pauperismo ameaça (...) Haveria mais ‘paz ... se todas as necessidades fossem justamente atendidas’, pois ‘num Estado os membros mais pobres não podem ser negligenciados sem perigo para os poderosos’. Os perigos mencionados por Vives incluem o potencial dos pobres para roubar, vagar, estuprar e revoltar-se; havia também a probabilidade de que eles negligenciassem seus filhos, se tornassem vagabundos e abandonassem a Igreja e a palavra de Deus. Isso não seria tanto culpa dos pobres, mas antes dos governantes que não fizeram mais do que colocar os pobres nos tribunais para punir a delinquência, quando seria precisamente seu principal dever transformar os pobres em bons cidadãos.” (MICHIELSE, 1990, p.4)²

Outro argumento relevante de Vives para fundamentar o dever dos governos em cuidar dos pobres é o da saúde pública, já que a mendicância é perigo potencial de contágio de doenças. Esses argumentos juntos demonstram que a responsabilidade estatal de cuidado com os pobres não é, em primeiro lugar, a responsabilidade com o benefício dos próprios pobres, mas para preservar uma ordem de bem-estar geral.

¹ “(...)the civil authorities had gradually developed into an independent political power which, as the government, came to stand apart from and above the citizens, its subjects, and strove to pursue an independent policy in all town matters, including poor relief” (tradução própria)

² “Juan Luis Vives provided a theoretical and philosophical justification for secular, government action. He that "it behoves the Governors of a City to care for the Poor", and based this obligation on the government's responsibility for public order, which pauperism threatened, while the personal obligation to do good was for him still based on the Christian commandment of caritas' and on natural law. There would be more "peace...if everyone's needs were justly catered for," for "in a State the poorer members cannot be neglected without danger to the powerful ones". The dangers Vives mentioned include the potential of the poor to steal, wander, rape, and riot; there was also the likelihood that they would neglect their children, become vagabonds, and desert the Church and God's word. This was not so much the fault of the poor as that of rulers who did no more than drag the poor into court to punish delinquency, when it was precisely their principal duty to turn the poor into good citizens” (tradução própria).

Conforme essa historiografia nos mostra, a própria existência, não raro simultânea, de um modelo estatal e um não estatal de assistência social já sugere o tema da variedade das formas institucionais de bem-estar social. Esping-Andersen, para responder duas perguntas básicas sobre Estado de bem-estar social, constrói uma das tipologias mais conhecidas sobre o tema.

2.2 As fontes e a capacidade transformadora dos *welfare states*

Dois perguntas orientam nossa discussão neste texto. A primeira é se o *welfare state* pode transformar fundamentalmente a sociedade capitalista; a segunda é sobre as forças causais por trás do desenvolvimento do *welfare state*. Diferentes respostas a estas duas questões orientam narrativas variadas da economia política clássica acerca do tema. Para Esping-Andersen, “O *welfare state* não é apenas um mecanismo que intervém - e talvez corrija a estrutura de desigualdade; é, em si mesmo, um sistema de estratificação. É uma força ativa no ordenamento das relações sociais.” Para ele, ao tratarmos do *welfare state*, não devemos nos prender à dimensão dos gastos, mas ressaltar sobretudo as variações históricas e regionais de seu conteúdo: se os programas são direcionados ou universalistas, as condições de elegibilidade, os tipos de benefícios e serviços, e a forma como as atividades estatais conseguem cumprir com sua promessa de provisão social (GOSTA-ANDERSEN, 1990).

Os gastos não são o que determinam a substância do *welfare state*, e além disso a abordagem quantitativa linear (poder, democracia e despesas) contradiz a noção sociológica de que o poder, a democracia ou o bem estar - social são fenômenos relacionais estruturais. Ademais, cada um pode aplicar os gastos de maneira diferente; “o *welfare state* austríacos, por exemplo, destinam grande parte dos seus gastos para funcionários públicos privilegiados” (GOSTA-ANDERSEN, 1990).

Na construção da tipologia de Gosta-Andersen, vale destacar aqui o conceito de desmercadorização para entendermos as principais diferenças entre os regimes. Desmercadorização “ocorre quando a prestação de um serviço é vista como uma questão de direito ou quando uma pessoa pode manter-se sem depender do mercado” (GOSTA-ANDERSEN, 1990). O grau de desmercadorização vai mostrar como são feitas as políticas sociais, e conseqüentemente vai caracterizar tipos de *welfare state* diferentes. O estudo

cita como menos desmercadorizantes os países anglo-saxões, pois suas políticas sociais são canalizadas para segmentos específicos da sociedade. Nessa escala de “desmercadorização”, os países escandinavos podem ser considerados os mais “desmercadorizantes”, pois universalizam benefícios básicos; garantidos de modo igualitário, ou seja, independente de qualquer fator como renda ou inserção profissional: “Todos se beneficiam; todos são dependentes, e supostamente todos serão obrigados a pagar”(GOSTA-ANDERSEN, 1990).

Existem também outras tipologias, as quais Esping-Andersen se refere. Ele incorpora a tipologia do Estado bem-estar social pelo tipo e grau da mobilização de classe, combinando-a com o critério da desmercadorização:

Os perigos de reações violentas contra o *welfare state* não dependem dos gastos, mas do caráter de classe dos *welfare states*. Aqueles de classe média, sejam eles social-democratas (como na Escândiávia) ou corporativistas (como na Alemanha), forjam lealdades por parte da classe média. Os *welfare states* residuais, liberais, como os Estados Unidos, Canadá e, cada vez mais a Grã-Bretanha, dependem da lealdade de uma camada social numericamente pequena e muitas vezes politicamente residual. Neste sentido, as coalizões de classe em que se baseiam os três tipos de regime do *welfare state* não explicam apenas a sua evolução passada, mas suas perspectivas futuras. (GOSTA-ANDERSEN, 1990, p. 116).

Colocando o Brasil nas tipologias propostas no trabalho de Andersen, desde o surgimento de um Estado de bem-estar social, com a consolidação das leis trabalhistas, na década de 1930, temos um modelo corporativo, isso porque, o Estado passou a incluir direitos sociais apenas para as pessoas que trabalhavam com carteira assinada – assim era a “cidadania regulada”, com os direitos sociais garantidos àqueles que possuíam determinada ocupação econômica reconhecida oficialmente pelo Estado.

A combinação do critério de mobilização de classe com o critério da desmercadorização indica, na verdade, não apenas uma tipologia, mas demarca, ao mesmo tempo, uma escala para identificar a variação das capacidades transformadoras do *welfare state*. Um nível mais elevado de desmercadorização, sustentado por uma mobilização de classe mais abrangente que inclui quase sempre as classes médias, é simultaneamente um nível mais elevado de capacidades transformadoras, no qual os *welfare states* se estabelecem como dimensão autônoma da estratificação social. Na

discussão sociológica clássica empreendida por autores como T.H Marshall e Talcott Parsons temos uma visão otimista sobre o *welfare state*, que de certo modo negligencia as variações na desmercadorização e na mobilização de classes. Ambos identificam uma tendência de ampliação dos direitos de cidadania, inclusive dos direitos sociais, e não atentam para as variações das estruturas sociais e políticas que condicionam formas mais restritas de acesso a direitos, e, inclusive, tendências opostas como o círculo vicioso de deslegitimação do *welfare state* que analisamos aqui.

T.H Marshall (1967) em seu clássico estudo sobre cidadania e classe social dizia que a tendência moderna em direção a igualdade social é a mais recente fase da evolução da cidadania. O Estado tem um papel fundamental na criação dos chamados direitos civis, políticos e sociais, em outras palavras, o Estado constrói cidadania e inclusão. O elemento social para Marshall representa para o cidadão o direito ao mínimo de bem-estar econômico e social para participar da herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade. (MARSHALL, 1967). Para Parsons (1993) o conceito de cidadania refere-se à participação plena naquilo que ele chama de “comunidade societária”. (PARSONS, 1993). A cidadania plena então significaria uma igualdade fundamental de direitos de participação na comunidade societária. Para ambos os autores, há uma expectativa otimista de inclusão. Segundo Parsons:

Eu gostaria de observar que a ‘sociedade hospedeira’ está passando por um importante processo de mudanças estruturais, que vai criando condições essenciais para a inclusão não apenas do negro, mas de toda a classe inferior na comunidade societária” (PARSONS, 1993, p.21).

Parsons chama de inclusão o processo pelo qual grupos que eram excluídos alcançam plena condição de cidadãos em uma “comunidade societária”. Nos E.U.A, este processo se cristaliza na época do New Deal, quando direitos sociais foram efetivamente criados com a legislação federal de bem-estar social, incluindo a consolidação dos direitos políticos de organização sindical e, no campo dos direitos sociais, as garantias de saúde e educação de forma universalista (PARSONS, 1993). Os direitos sociais representam, tanto para Marshall como para Parsons, formas de inclusão indispensáveis para a realização do status de cidadania.

Desta forma, a institucionalização do componente social da cidadania foi essencial para o crescimento da inclusão dos negros nos Estados Unidos, segundo o estudo de Parsons. Mas hoje, deve-se evidentemente questionar se essa inclusão do negro tenha se dado forma plena, como esperada pelo autor. A resposta obviamente negativa não pode, porém, ser explicada apenas pela permanência de mecanismos de discriminação racial, mas também pelos limites e seletividades dos processos de desmercadorização e pela mobilização de classes específica em torno da política social naquele país.

A perspectiva otimista de inclusão gera expectativa tanto para os excluídos, quanto compromissos para a comunidade societária de forma geral, pois o *welfare state* depende da adesão dos membros para com a coletividade em que estão associados e de uns para com os outros (MARSHAL, 1967). Sendo assim, quando em uma comunidade as expectativas de inclusão são frustradas, ou seja, quando há um considerável número de excluídos, podemos questionar quais são os limites do Estado em garantir a inclusão. Neste capítulo propomos analisar estes limites com a ideia de um círculo vicioso de deslegitimação do *welfare state*: a oferta limitada e excludente de serviços e a garantia restrita de direitos tendem a minar o apoio político das classes médias, e inclusive de segmentos das classes populares, ao desenvolvimento do *welfare state*, comprometendo ainda mais as capacidades estatais de garantir direitos, retro-alimentando o círculo de deslegitimação.

2.3 A crise e os limites estruturais do *welfare state*

Com uma posição bem menos otimista, Habermas (1987) vincula a crise do Estado de bem-estar social ao esgotamento das energias utópicas para explicar os limites da intervenção estatal em produzir cidadania e inclusão dentro das fronteiras nacionais. Para funcionar, segundo Habermas, o *welfare state* depende do poder e da capacidade do aparelho estatal em intervir no sistema econômico a fim de garantir o crescimento capitalista, diminuir as crises e proteger tanto a oferta de trabalho quanto a capacidade de competição das empresas, possibilitando uma coexistência pacífica entre democracia e capitalismo (HABERMAS, 1987).

O argumento da coexistência pacífica, segundo Habermas, era baseado em utopias clássicas que traçaram condições para uma vida digna do homem

em sociedade. Todavia essa coexistência pacífica encontra muitos obstáculos práticos, contribuindo fortemente para o esgotamento das energias utópicas:

Hoje as energias utópicas aparentam ter se esgotado, como se elas tivessem se retirado do pensamento histórico. O horizonte do futuro estreitou-se e o espírito da época, como a política, transformou-se profundamente. O futuro afigura-se negativamente; no limiar do século XXI desenha-se o panorama aterrador da ameaça mundial aos interesses da vida em geral: a espiral armamentista, a difusão incontrolada de armas nucleares, o empobrecimento estrutural dos países em desenvolvimento, o desemprego e os desequilíbrios sociais crescentes nos países desenvolvidos (...) (HABERMAS, 1987, p.104).

Os desequilíbrios sociais, e o desemprego aparecem, por sua vez, como um grande problema na sustentação das energias utópicas, pois a crise da inclusão do trabalhador assalariado contribui fortemente para a reconfiguração (negativa) dos horizontes de futuro.

Numa “sociedade do trabalho”, “o status do trabalhador é normatizado pelo direito civil de participação política e pelo direito de parceria social, a massa da população tem a oportunidade de viver em liberdade, justiça social e crescente prosperidade”(HABERMAS, 1987, p.107). Nesse sentido, podemos fazer um *link* com a “cidadania regulada” no Brasil no período varguista, onde os direitos sociais eram vinculados ao lugar que o trabalhador ocupava no processo produtivo (SANTOS, 1979). A Consolidação das Leis Trabalhistas representou a conquista de direitos sociais importantes na história brasileira, porém, esses direitos sociais só abarcavam a população que possuía carteira de trabalho assinada. Segundo Wanderley Guilherme dos Santos:

(...) são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações reconhecidas e definidas em lei. A extensão da cidadania se faz, pois, via regulamentação de novas profissões e/ou ocupações, em primeiro lugar, e mediante ampliação do escopo dos direitos associados a essas profissões, antes que por expansão dos valores inerentes ao conceito de membro da comunidade. (SANTOS, 1929, p. 75-76).

O Estado da era Vargas prometia uma luta por efetividade dos direitos sociais por meio do salário mínimo, do acesso aos serviços públicos de

educação e saúde, dos sindicatos e da previdência social. Oliveira Vianna dizia que os trabalhadores puderam sentir por toda parte o carinho do Estado, a ação vigilante de sua tutela e de sua assistência (VIANNA, 1951 apud CARDOSO, 2010). Tal promessa de efetividade dos direitos sociais gerou para os pobres brasileiros uma grande expectativa de inclusão (CARDOSO, 2010) que se orientava simultaneamente pelo acesso ao mercado formal de trabalho e ao mundo dos direitos sociais. A “cidadania regulada” se alimentou e ajudou a fomentar as energias utópicas em torno de um futuro percebido de forma positiva. No entanto, a trajetória de restrições e limites do *welfare state* brasileiro contribuiu, cada vez mais, para que estas energias sucumbam a realizações frustradas:

Apesar da adesão dos trabalhadores à utopia varguista, e de sua luta por dar faticidade à “cidadania regulada”, as recompensas a ela associadas foram, quase sempre, insuficientes para assegurar a “valorização integral do homem brasileiro. (CARDOSO, 2010, p.800)

Os limites do Estado varguista na inclusão dos pobres esbarravam em questões de conjuntura, como no fato de grande parte da população ser rural e procurar as cidades grandes em busca de melhores condições de vida. A burocracia para fazer a sonhada carteira de trabalho, por exemplo, tornara-se um obstáculo difícil para grande parte dos brasileiros, que não possuíam nem registro civil, e representou outro limite da inclusão. (CARDOSO, 2010)

Os direitos dos trabalhadores urbanos, nessa interpretação, estabeleceram um parâmetro contra o qual os trabalhadores rurais passaram a julgar sua condição atual, mudando, com isso, e de maneira profunda, o patamar da aceitabilidade de sua tradicional penúria e subordinação. (CARDOSO, 2010, p.795-796)

A “cidadania regulada”, apesar de suas limitações, fez com que a luta pela vigência dos direitos sociais pudesse tornar-se aspecto central do processo pelo qual o Estado ganhou efetividade no Brasil. E por isso, não se pode falar, mesmo levando em conta que muitos foram excluídos do projeto, que as leis trabalhistas não foram de extrema importância para a formação de um padrão “mínimo civilizatório”, pois os direitos garantidos tornaram-se realidade para alguns e expectativa normativa para muitos outros que não foram incluídos no status sócio profissional de cidadão. O padrão do salário mínimo foi inclusive absorvido, em certa medida, pelo trabalho informal, na

medida em que o trabalhador passou a entender que um salário digno era direito seu. Daí a importância do papel do Estado para dar vida aos direitos sociais, empoderando, em dimensão significativa, parte da massa dos trabalhadores rurais, com seu histórico de subordinação das elites rurais da República Velha (CARDOSO, 2010).

O caso brasileiro ajuda a vislumbrar com nitidez os limites estruturais do Estado de bem-estar social em produzir inclusão. No entanto, estes limites perpetuam-se em contextos e períodos diferentes, não sendo uma característica singular de países periféricos como o Brasil. Na verdade, eles parecem constituir parte importante do processo de esgotamento das energias utópicas discutido por Habermas ao abordar o Estado de bem-estar social no contexto moderno:

Dispõe o Estado intervencionista de poder bastante, e pode ele trabalhar com eficiência suficiente para domesticar o sistema econômico capitalista no sentido do seu programa? E será o emprego do poder político o método adequado para alcançar o objetivo substancial de fomento e proteção de formas emancipadas de vida digna do homem? Trata-se, pois, em primeiro lugar, da questão dos limites da possibilidade de conciliar capitalismo e democracia e, em segundo lugar, da questão das possibilidades de produzir novas formas de vida com instrumentos burocrático-jurídicos. (HABERMAS, 1987, p.107).

É certo que países periféricos como o Brasil dispõem de mais dificuldades para alcançar as benesses do Estado de bem-estar social. Isso se explica, entre outros motivos, por bloqueios mais fortes ao crescimento econômico e desigualdades sociais mais acentuadas, ou seja, por uma maior discrepância relativa entre capacidades e desafios estatais. A Constituição de 1988 pôs na agenda brasileira o compromisso do Estado em garantir direitos sociais. No entanto, os limites em garantir esses direitos não foram superados. Atualmente, diante da forte crise econômica que passa o país, direitos já conquistados são colocados em cheque com a Reforma Trabalhista que revê vários pontos importantes da CLT, a proposta de Reforma da Previdência, e o congelamento dos gastos com a PEC 241, diminuindo os gastos sociais em áreas como saúde e educação por um período de 20 anos. Esses são só alguns demonstrativos da tentativa de retirar a responsabilidade estatal em

garantir direitos sociais, e deixar os indivíduos mais dependentes do mercado. E, segundo Habermas:

A política neoconservadora tem uma certa possibilidade de realização se ela encontrar uma base nessa sociedade cindida, segmentada, que ela mesma produz. Os grupos excluídos ou oprimidos à margem não dispõem de nenhum poder de veto, pois representam uma desarticulada minoria segregada do processo de produção. O padrão cada vez mais utilizado no quadro internacional entre a metrópole e a periferia subdesenvolvida parece reiterar-se no interior da sociedade capitalista desenvolvida: os poderes de cooperação dos empobrecidos e privados de direitos para sua própria reprodução. Entretanto, uma política precisa não apenas poder se impor, ela tem de funcionar também. Mas um abandono definitivo dos compromissos sócio estatais deixaria, necessariamente, vazios funcionais que só poderiam ser preenchidos através de repressão ou desamparo (HABERMAS, 1987, p.110).

Em tempos de instabilidade econômica o Estado de bem-estar social parece ter impedimentos ainda mais graves para sustentar-se. E como já proposto, isso não é exclusividade dos países periféricos: os amplos *welfare states* que se consolidaram na Europa no período pós Segunda-Guerra mundial desfaleceram-se com a crise na década de 1970. Os arranjos estatais que sucederam esse período foram diferentes: os países anglo-saxões responderam com uma agenda neoliberal, e os países escandinavos, de outro lado conseguiram manter a socialdemocracia com universalização dos direitos básicos. No meio deles, os países da Europa Continental não aderiram totalmente à agenda neoliberal e pôde preservar alguns direitos sociais básicos do cidadão.

A resposta para esta variação nas repostas à crise, segundo Esping-Andersen, está na natureza de mobilização de classe, nas estruturas de coalizão política de classe, e no legado histórico da institucionalização do regime: “O *welfare state* dos países escandinavos participou de forma direta na constituição de uma classe média instrumentalmente dedicada à social democracia” (GOSTA-ANDERSEN, 1990, p.114).

No caso brasileiro³ propomos a hipótese que a classe média não abraça, em quase todas as situações históricas decisivas, a causa do Estado de bem-estar social, o que torna difícil a legitimação de políticas sociais

³ A aplicação da tipologia de Esping-Andersen no Brasil é problemática, pois possuímos características de vários modelos.

desmercadorizantes. Essa tendência política faz com que parte crescente da população recorra à provisão privada de bem-estar, como previdências privadas e planos de saúde privados (BENEVIDES, 2011). Essa re-mercadorização reforça a estratificação da busca por bem-estar social, e reforça os limites da ação do Estado.

Se considerarmos as tendências re-mercadorização nas políticas sociais, tanto no Brasil como em outros regimes liberais ou conservadores, nos deparamos com alguns limites da ação estatal. O que acontece é que a aplicação do modelo mercadorizante acaba por resultar no fortalecimento do mercado, “uma vez que todos, menos os que fracassaram no mercado, serão encorajados a servir-se dos benefícios do setor privado”⁴ (GOSTA-ANDERSEN, 1990, p.102). Esta dualidade impõe limites de legitimação e expansão da ação do Estado como provedor de bem-estar social, pois na medida em que há um fortalecimento do mercado, o Estado piora a oferta de serviços públicos e por consequência a garantia de direitos, deslegitimando a si mesmo enquanto entidade que deve garantir estes serviços.

A preponderância dos limites do Estado em garantir bem-estar social nos períodos de crise está diretamente ligada às dificuldades de financiamento das ações estatais e à crescente desconfiança, por parte da população, na efetividade dos serviços prestados pelo Estado. Quando esta desconfiança se instala nas classes médias, torna-se mais fácil legitimar política e eleitoralmente ideias de privatizações, diminuição de direitos garantidos pelo Estado, e retirada da regulação do Estado das negociações e relações entre trabalho e capital. Forma-se então um círculo vicioso no qual a diminuição da oferta estatal de serviços públicos causada pelo fortalecimento de tendências mercadorizantes debilita as capacidades estatais (técnicas e políticas, incluindo a capacidade de arrecadar para promover o Estado de bem-estar social)(GOMIDE/PIRES, 2014) e aprofunda o processo de deslegitimação do Estado enquanto ente que deve garantir direitos sociais, concentrando suas

⁴ É o que acontece no atual cenário brasileiro: aproveita-se da crise econômica para colocar propostas de retiradas de direitos trabalhistas e sociais (via Reforma da Previdência e Reforma Trabalhista) com o argumento de que o Estado não pode financiar um Estado social, e principalmente embutindo por meio de veículos de informação de massa que a barganha livre funcionará melhor e será mais benéfica para o trabalhador. (<http://reporterbrasil.org.br/2017/06/reforma-trabalhista-maior-parte-da-midia-nao-aborda-o-impacto-negativo-das-mudancas/>)

diminutas responsabilidades em uma parte cada vez mais residual da população, e deixando o restante à mercê das relações do mercado.

É fato que nos moldes atuais da sociedade capitalista existem muitas contradições para induzir crescimento econômico das nações e manter um padrão de vida digno para os cidadãos. Um Estado de bem-estar social bem consolidado inclina-se a garantia desse padrão de dignidade dos cidadãos, construindo um eixo de inclusão social independente das relações de mercado. O marxismo diria que se trata de uma forma de “apaziguar” os conflitos de classe (GOSTA-ANDERSEN, 1990).

Em países com histórico de fortes lutas sociais, sindicalismo forte, longos períodos democráticos, como em boa parte dos países europeus, esse arranjo histórico e cultural de formação do Estado atual possibilitou (juntamente, claro, com desenvolvimento econômico) a construção de forte proteção social comparado a países periféricos como, por exemplo, o Brasil.

Os limites do Estado de bem-estar social como garantidor de direitos sociais são constantemente renovados, ora por crises econômicas ora por circunstâncias políticas e sociais. A rejeição aos serviços prestados pelo Estado, como dito neste trabalho, reforça a mercadorização e tornam seus limites maiores e constantes.

A formação dos comportamentos de classe promove, politicamente, critérios de atuação do Estado que podem contribuir para que exista uma forte proteção social, onde o princípio de solidariedade vem perdurado e os benefícios universalistas não são questionados por uma classe ou outra, já que servem a todos - como nos países escandinavos. Ou podem, inversamente, contribuir para o enfraquecimento do Estado de bem-estar social, quando nem as classes mais baixas sentem que um padrão de vida digna garantido pelo Estado como um direito, e as classes médias, indignadas com a má prestação de serviços públicos, duvidam das capacidades estatais e rejeitam pagar impostos para financiar o Estado.

3 CAPÍTULO 2: MODERNIZAÇÃO E MODERNIDADE PERIFÉRICA

As nações modernas têm buscado progresso e desenvolvimento. Modernidade e desenvolvimento são termos que vêm sendo usados durante décadas para classificar os países em desenvolvidos, subdesenvolvidos ou em desenvolvimento. Essa classificação costuma ter uma relação direta com o grau de industrialização que cada país conseguiu atingir. Quanto mais industrializada uma nação, a partir da economia de mercado, mais ela possuiria um arcabouço econômico para garantir a evolução social e política. Sendo assim, durante muito tempo o “desenvolvimento” teve uma conotação de algo positivo e desejável. (HEIDEMANN, 2009)

As críticas a esse modelo fechado de desenvolvimento e modernização passaram a tomar proporção maior nas ciências sociais, principalmente diante do empirismo no período entre guerras que trouxeram a crise do modelo mercado auto-regulado como condutor do desenvolvimento das nações. (HEIDEMANN, 2009) Segundo Heidemann:

(...) as consequências perversas, não previstas nem desejadas pelos paladinos do ideal desenvolvimentista, levaram os pesquisadores a estudar as premissas que sustentavam seus modelos. Só os efeitos negativos do desenvolvimento passado levaram os estudiosos a pensar que a noção de desenvolvimento sem qualificações não era satisfatória. Hoje se pergunta: “Que desenvolvimento queremos?” E é longa a lista dos adjetivos empregados para descrever o desenvolvimento desejado e desejável: político, econômico, social, sustentável, justo, inclusivo, humano, harmônico, cultural, material, etc. (...) Por outra parte, até alguns países desenvolvidos hoje já não se sentem muito felizes e repensam seus modelos de desenvolvimento. As crises avolumam-se cada vez mais e criam perplexidade. Muitos cidadãos de países desenvolvidos chegam mesmo a invejar certos traços culturais de países subdesenvolvidos. Seu desenvolvimento é apenas material e, portanto, nessa medida, insatisfatório. (HEIDEMANN, 2009, p.27)

Tratar das possibilidades e limites do desenvolvimento e de como devem ser guiados os projetos políticos depende do entendimento sobre o que é modernização. (HEIDEMANN, 2009) É tarefa deste capítulo, apresentar os entendimentos sobre modernização e desenvolvimento e propor um debate crítico acerca dessas teorias.

A divisão do mundo em sociedades “adiantadas” e “atrasadas” ou “seguidoras” constitui um dos elementos básicos para definir modernização (HEIDEMANN, 2009). As “sociedades seguidoras” como o Brasil tendem a imitar o tipo de modernização das “sociedades adiantadas”, mas esquece que esse processo de modernização passa pela mudança de sistemas sociais, econômicos e políticos próprios dessas sociedades. Sendo assim, os projetos de desenvolvimento dos países seguidores e suas políticas públicas podem basear-se em arquétipos estrangeiros, em vez de customizar-se de acordo com a realidade dos sistemas em seu contexto nacional específico.

Existe algo que é consenso na teoria social, ainda que com perspectivas diferentes: o fato do Brasil (assim como outras nações da América Latina) ter um processo de modernização tardio contrastando com os países “desenvolvidos” ou de modernidade central. O conceito de modernidade periférica então é usado por diversos autores para explicar a especificidade de países latino americanos, como o Brasil, em contraste com a modernidade central.

Até certo período, a sociologia no Brasil aceitava que questões como a naturalização da desigualdade social e a presença de condições de subcidadania eram consequência de uma herança pré-moderna e personalista. O sociólogo Jessé Souza rompe com essa visão percebendo que nosso processo de modernização foi causa e não consequência dessa naturalização. (SOUZA, 2003)

Neste ponto é importante usar a distinção entre velha e nova periferia, feita por Shmuel Eisenstadt (2000) e aplicada por Jessé Souza para diferenciar a relação da Ásia e da América Latina e África com a modernidade, respectivamente. A velha periferia (Ásia) é constituída por nações como China e Índia que já possuíam forte tradição institucional, principalmente no que diz respeito ao contato com o capitalismo dos países ocidentais. A partir dessa

pré-estrutura, houve adaptação dos valores e práticas oriundos do capitalismo ocidental. (SOUZA, 2003)

A nova periferia é formada pelos países da América Latina e África. Chegaram na nova periferia padrões de relações sociais, econômicos, e culturais dos países centrais antes da incorporação de valores morais e racionais. Essas relações foram criadas nos países centrais e passaram a ser transplantados para a nova periferia. (SOUZA, 2003)

Creio que esse padrão de modernização, em que as práticas institucionais se impõem sem o lastro ideal e valorativo que lhe permita articulação, reflexividade e consciência de longo prazo dos seus dilemas e contradições, cabe como uma luva na definição do processo de modernização brasileiro enquanto uma revolução burguesa encapuzada, como veremos em Florestan Fernandes, ou enquanto uma revolução passiva, como veremos em Werneck Vianna. (...) É que essas práticas institucionais passam a produzir suas consequências estruturais e funcionais de modo molecular enrustido, mascarado e até imperceptível, às vezes precisamente pela ausência do componente comparativamente mais explícito, consciente e refletido como foi o caso das sociedades ocidentais centrais. Esta não é apenas uma diferença de superfície. Ela implica, por exemplo, em uma sociedade como a brasileira, a hegemonia de uma espécie de hiper economicismo em que toda a resolução de conflitos e contradições é esperada de uma ação unilateral do progresso econômico, inclusive de aspectos sociais fundamentais como a generalização do tipo humano adequado aos imperativos de mercado e Estado, aspectos estes que torna possível a expansão do status intersubjetivamente reconhecido de cidadão. (SOUZA, 2003, p. 100-101)

A interpretação de Souza baseia-se em um diálogo entre as teorias de filósofo canadense Charles Taylor e o sociólogo francês Pierre Bourdieu. Na teoria de Taylor, buscou entender como se constituiu as intuições morais que irão de certa forma determinar os valores da modernidade e possibilitam discriminar o que é “melhor ou pior; superior ou inferior, a partir de parâmetros que se impõem de forma independente de nossa vontade” (SOUZA, 2003, p. 25)

Da teoria de Bourdieu utiliza principalmente o conceito de habitus⁵, central em um sistema teórico voltado para a interpretação sistêmica do processo de (re)produção das práticas sociais e das formas diversas de dominação social.

Souza (2003) acredita que a modernidade periférica têm em si aspectos tipicamente modernos, como a impessoalidade, que está presente nas instituições e é o que torna a naturalização da desigualdade opaca e de tão difícil percepção na vida cotidiana. Jessé aplica o conceito de dominação simbólica de Pierre Bourdieu para desmascarar a “ideologia de igualdade de oportunidades”:

(...) a reconstrução da lógica valorativa opaca que comanda a “ideologia espontânea” do capitalismo tardio é um passo fundamental para a análise das sociedades modernas em geral – sejam centrais ou periféricas -, na medida em que permite desconstruir não apenas a naturalização da desigualdade periférica, mas também a eficiente “ilusão da igualdade de oportunidades”, ou seja, a base da legitimação da dominação política das sociedades industriais avançadas. (SOUZA, 2003, p.71)

Souza (2003) acrescenta que, apesar do avanço social nos Estados de bem-estar social mais consolidados, ainda existe a ação de mecanismos sutis e intransparentes de dominação que conseguem legitimar e perpetuar desigualdades também nessas sociedades de modernidade central. Esses mesmos mecanismos vão permitir naturalizar e conseqüentemente legitimar, também nas sociedades periféricas, níveis abismais de desigualdade e injustiça social.

A tese do autor é que a modernidade periférica constrói estruturalmente a subcidadania. A legitimação das injustiças sociais nas sociedades centrais e periféricas foi construída historicamente de forma opaca e inarticulada. Esclarecer de forma específica o ancoramento institucional nas condições da modernidade periférica é o primeiro passo para tentar romper com a condição de subcidadania. (SOUZA, 2003)

⁵ Jessé Souza(2003) explica que o conceito de habitus reinterpretado por Bourdieu, permite redefinir de modo inovador a ideia de classe social e pertencimento. O habitus se define como uma forma pré-reflexiva de introjeção e inscrição corporal de disposições que condicionam um estilo de vida e uma visão de mundo específica.

Nesse sentido, para que as políticas públicas tomem o sentido de construir direitos sociais, é preciso não só apaziguar os conflitos de classe, mas romper com a estrutura reprodutora de desigualdade que sustenta um Estado para poucos. (SOUZA, 2003)

Orientar a mudança do Estado no sentido de construir uma nação mais justa e igualitária nos países de modernidade periférica já trouxe projetos políticos de formações estatais diversos e modelos de políticas públicas diversos. Na América Latina, países que tentaram uma saída contra o imperialismo norte-americano (como Cuba e Venezuela), esbarram em limites especialmente econômicos estruturais. A autonomia desses projetos políticos depende também de fatores culturais e sociais, como a difusão global de padrões de consumo.

No mundo globalizado, existe um padrão de consumo desejável, mais próximo possível dos países ricos. Tendência esta, que é fruto do capitalismo global. No Brasil, as políticas sociais que foram expandidas nos governos do Partido dos Trabalhadores foram capazes de iniciar um processo de democratização do consumo, mas não foram capazes de transformar a sociedade brasileira no tocante às mudanças estruturais necessárias para acometer a reprodução da subcidadania, incluindo a criação de aspirações coletivas capazes de aplacar o peso do individualismo consumista difundido pela globalização.⁶

A especificidade desse tipo de sociedade está nos altos níveis de desigualdade que destoam das nações de modernidade central e não nas fontes das desigualdades (Souza, 2003). Estas nações de modernidade central conseguem criar e legitimar políticas públicas de maneira mais igualitária e distributiva para a população, garantindo com menos dificuldade direitos sociais e cidadania. Além do mais, não têm que lidar, por exemplo, com altos índices de violência, falta de infraestrutura urbana - problemas típicos de países com desigualdades sociais acentuadas - e podem somar esforços econômicos para investimento em educação e tecnologia que tendem a aumentar a capacidade de emancipação dos indivíduos de uma sociedade, ao mesmo tempo em que devolve ao Estado a capacidade financeira de continuar a fazê-lo.

⁶ O ex-presidente do Uruguai José Mujica disse em entrevista à BBC News Brasil nesse ano de 2018, que uma falha dos governos de esquerda da América Latina foi “conseguir ajudar os pobres a tornarem-se bons consumidores, mas não conseguiram transformá-los em cidadãos.”

Em “A construção social da subcidadania” (2003) a tese de Souza é que o produto da modernidade periférica é a existência em massa de uma “ralé estrutural”:

(...) as condições sociais que permitem a generalização de um “habitus primário” nas sociedades centrais torna a subcidadania, enquanto fenômeno de massa, restrito apenas às sociedades periféricas, marcando sua especificidade como sociedade moderna e chamando a atenção para o conflito de classes específico da periferia. (SOUZA, 2003, p.177)

Ao considerar os desafios e os limites da politização da desigualdade periférica, Souza (2003) adota a diferenciação weberiana entre situação de classe e articulação política de interesses: somente quando a “situação de classe” é percebida como contingente e mutável, ou seja, “desnaturalizada”, é que podemos falar na possibilidade de uma articulação política visando a superação desta situação. Na visão do autor, a circunstância específica da naturalização da desigualdade periférica é a forma como é construída, impessoal e opaca, devido à ação, também no âmbito do capitalismo periférico, de uma “ideologia espontânea do capitalismo” que traveste de universal e neutro o que é contingente e particular”.(SOUZA, 2003, p.179);

Vê-se aqui, portanto, a visão estruturalista de Jessé. Segundo essa linha, todas as instituições, as possíveis mudanças culturais, históricas e políticas estarão condicionadas por este fato peculiar das sociedades periféricas: a produção em massa de uma “ralé estrutural”. Um dos precursores deste estruturalismo, embora com uma perspectiva distinta, é Florestan Fernandes, cuja explicação macrossociológica do subdesenvolvimento é bem próxima da de Jessé Souza e contrasta com o construtivismo institucional de Alberto Guerreiro Ramos e Roberto Mangabeira Unger que irá ser tratado adiante.

(...) se os modelos institucionais explicassem tudo, a absorção dos padrões de organização do Estado nacional e democrático, de uma economia de mercado capitalista e da cultura de uma sociedade de massas tenderia a reduzir a magnitude das diferenças entre os “povos adiantados” e os “povos atrasados” da mesma constelação civilizatória e, ao mesmo tempo, contribuiria fortemente para homogeneizar certas tendências de desenvolvimento fundamentais. Se isso não acontece, uma das hipóteses alternativas, que se pode formular, consiste em em que tais modelos

apresentam maior ou menor rendimento, em função do modo pelo qual eles são assimilados e dinamizados pela própria estrutura das sociedades nacionais que encarnam o capitalismo subdesenvolvido. À luz dessa hipótese, a explicação sociológica do subdesenvolvimento econômico teria de ser procurada no mesmo fator que explica, sociologicamente, o desenvolvimento econômico sob regime de produção capitalista: como as classes se organizam cooperam ou lutam entre si para preservar, fortalecer e se aperfeiçoar, ou extinguir aquele regime social de produção econômica (Fernandes, 2008c[1967]), p.28-29)

Está claro em Florestan, que, além do viés estruturalista, a visão marxista permeia todo o seu entendimento sobre o subdesenvolvimento. Para ele, os princípios capitalistas tendem a universalizar-se e regular a estrutura, assim como o funcionamento e evolução da ordem econômica da sociedade nacional e vão determinar se uma nação terá um capitalismo independente ou dependente, com mais ou menos desigualdade e cidadania, democracia ou “autocracia burguesa”. (Fernandes, 2008c[1967])

Florestan investigou o caso brasileiro a partir da noção de estrutura social reconstruída seguindo as sugestões metodológicas de Marx. A questão para o sociólogo é que o modelo do capitalismo dependente se reproduzia de forma muito semelhante em todos os países da América Latina. (COSTA, 2011)

Os modelos teóricos usados até então utilizavam conceitos transplantados das nações capitalistas centrais. Não havia, até Florestan Fernandes(1920-1995), uma elaboração sociológica para o contexto específico do capitalismo dependente. (COSTA, 2011).

Essa crítica faz-se pertinente para que as ciências sociais e os projetos políticos possam superar determinadas limitações impostas pelo colonialismo mental ou pela dependência cultural (COSTA, 2011). Nesse quesito, até se assemelha com o modelo de possibilidade de Guerreiro Ramos que irá ser tratado mais adiante, embora adote uma perspectiva mais determinista sobre o subdesenvolvimento do que Guerreiro Ramos.

Em sua teoria, Florestan sustenta a tese que existe um sistema internacional de poder e economia política que faz com que o subdesenvolvimento de alguns países seja condição para aceleração e sucesso do desenvolvimento capitalista nas nações hegemônicas.

A dinâmica das mudanças socioculturais que ocorrem no Brasil se relaciona com a capacidade de dominação por parte da Europa, principalmente, ao induzir como devem ser as instituições, as técnicas e os valores sociais da “civilização ocidental moderna”. Na visão marxista de Florestan, essa indução tem a ver com a capacidade de exploração das nações desenvolvidas sobre as nações subdesenvolvidas.

O controle que certos países exercem, no mercado mundial e sobre as sociedades subdesenvolvidas, não repousa apenas nesses modelos, mas na posição econômica a partir da qual eles são explorados. Qualquer que seja a atitude que tomemos diante desse debate, o fato é que a ordem inerente ao sistema econômico de uma sociedade capitalista dependente nasce no ponto de inflexão de suas vinculações estruturais e dinâmicas com as economias mais avançadas. Ela se integra no nível mais avançado e complexo dos mecanismos econômicos do mercado mundial. (FERNANDES, 2008c[1967], p.64-65)

Para uma nação subdesenvolvida conseguir implantar o capitalismo auto-suficiente é necessário alcançar “integração nacional pela ordem social competitiva”, o que só é possível com requisitos estruturais para delinear processos de automatização econômica, sociocultural e político no padrão da ordem competitiva que as nações desenvolvidas propõe. E, caso isso não seja factível, a nação subdesenvolvida está condenada ao capitalismo dependente com todas as consequências sociais dele decorrentes, como marginalização social em massa e autoritarismo político, oferecendo como alternativa apenas “soluções socialistas” (FERNANDES, 2008c[1967])

Sendo assim, a condição de subdesenvolvimento fora vendida como superável ao longo do tempo, mas seria, na verdade, condição mesma de um tipo de desenvolvimento capitalista. (COSTA, 2011)

Sem dúvida, o subdesenvolvimento é um negócio, para os que tiram proveito dele através do capitalismo dependente (dentro ou fora da sociedade subdesenvolvida). Todavia, o rompimento desse estado não é um negócio (senão sob aspectos pouco consideráveis): e envolve decisões morais e políticas que, de início e a curto prazo, parecem decididamente antieconômicas. Por isso, se o sociólogo quiser ir ao fundo das coisas, ele terá de investigar a resistência às mudanças e o incentivo às inovações nos planos estruturais e funcionais 990-mais profundos da organização da sociedade global. Só assim terá meios para

explicar porque o subdesenvolvimento, onde ele surge e se mantém, não é mera cópia frustrada de algo maior nem uma fatalidade. Mas uma escolha se não realizada, pelo menos aceita socialmente, e que depende, para ser condenado e superado, de outras escolhas da mesma natureza, que forcem os homens a confiar em si mesmos ou em sua civilização a visarem o futuro. (FERNANDES, 2008c[1967]), p.54)

Florestan identificou no processo de modernização brasileiro, uma lógica avessa ao modelo democrático-burguês dos países centrais. No Brasil, a “revolução burguesa”, caracterizou-se por ter sido antidemocrática, autocrática, anti-social, e antinacional, e como resultado teve a demagogia populista presente nas atividades políticas, a ditadura militar, e a combinação de mecanismos institucionais modernos com práticas clientelistas e outras práticas advindas do conservadorismo. (COSTA, 2011)

O projeto político que Florestan Fernandes apoiou por volta da década de 1950, não era alinhado à ideologia do nacional-desenvolvimentismo da época. Tinha como objetivo ampliar a participação democrática, universalizar direitos sociais, e ter na educação, o fôlego para formar cidadãos críticos e capazes de identificar e escolher politicamente. (COSTA, 2011).

Fernandes (2008c[1967]) acreditava que os aspectos da realidade que explicam e operam as influências conservadoras que não foram eliminadas ao longo do tempo, assim como das mudanças sociais, são requisitos dinâmicos para integração nacional. Esta traria para o Brasil, um desenvolvimento real da democratização. A integração nacional,

(...) De maneira imediata, responde à necessidade de adaptar-se à sociedade brasileira, em escala nacional, à estrutura e ao funcionamento da ordem social competitiva. Nesse nível, ela depende de certos requisitos, que põem em xeque a contradição apontada. A longo prazo, à medida que a integração nacional se ajusta aos imperativos estruturais e dinâmicos da ordem social e competitiva, ela dá origem às condições que permitem e regulam a substituição das formas de dominação tradicionalista por técnicas democráticas de organização do poder (inclusive, do poder político). Por aí se vê não só por que a integração nacional contém um sentido revolucionário. Descobre-se também, por que ela é tão temida e combatida, na expressão que iria assumir historicamente no segundo ciclo, pelos grupos sociais na defesa das formas de dominação tradicionalista.” (FERNANDES, 2008c[1967], p.115-116)

Compondo a integração nacional, Florestan via que deveria existir um desenvolvimento social pela educação, que tornasse os cidadãos capazes de formular e participar de projetos progressistas para a nação.

O estruturalismo de Florestan Fernandes ajudou a produzir um marxismo latino-americano. Dentro dessa forma de entender a realidade, especialmente do Brasil, os projetos políticos que guiavam essa visão, além de descartar soluções do nacional desenvolvimentismo, descartava também as soluções de conciliação de classe. A sociologia militante de Florestan acreditava na aliança da classe trabalhadora e das classes despossuídas e participou ativamente da construção desse ideal na política. (COSTA, 2011)

A dicotomia nações modernas e “seguidoras” foi analisada por teóricos durante muito tempo, tendo a modernidade localizada em países como Estados Unidos da América e Europa Ocidental e o processo de modernização das outras nações como resultado da disseminação dos aspectos modernos desses países. Assim, Bendix (apud RAMOS,2009) considerava a modernização: como “um tipo de mudança social que consiste, desde o século 18, no progresso econômico e político de uma certa sociedade pioneira e em subseqüentes mudanças em sociedades seguidoras" (RAMOS, 2009, p. 64)

A visão estruturalista não vê claramente a possibilidade de existência de outras estruturas. O estruturalismo sociológico trata de explicar os fenômenos advindos da consolidação do capitalismo tardio no Brasil. O programa político-institucional que representa essa visão é composto por propostas revolucionárias e de democracia social, porém imitando os países europeus em arranjos estatistas e corporativistas, como tratamos no início deste trabalho dos Estados de bem-estar social do tipo corporativo. (TEIXEIRA, 2015)

No entanto, a visão estruturalista não é a única sobre o subdesenvolvimento. No Brasil, há uma corrente que Teixeira (2014) denomina de “construtivismo institucional” tendo como principais pensadores Roberto Mangabeira Unger e Alberto Guerreiro Ramos. Essa corrente tem como foco a análise do processo de constituição da nação:

(...) partindo da crítica das instituições e práticas transplantadas em uma sociedade oligárquica e insolidária – , propondo a superação do colonialismo mental por meio de um método de compreensão da relação entre ideias e

instituições para uma sociedade ainda subdesenvolvida.
(TEIXEIRA, 2015, p.59)

Na dimensão teórica, esta corrente se diferencia do estruturalismo sociológico por sua ênfase no caráter contingente das estruturas sociais, incluindo as estruturas de dominação entre o centro e a periferia da sociedade capitalista. Vale destacar especialmente a ideia de que o existente sempre é acompanhado por “possibilidades objetivas”. No programa político institucional está a reorganização do capitalismo brasileiro, novas possibilidades de construção de uma nação com especificidades próprias com ênfase na democratização socioeconômica como instrumento de mudança social. (TEIXEIRA, 2015)

No entendimento do Brasil como nação de modernidade periférica é consenso entre estruturalistas e construtivistas, que se o Brasil fosse tão “pré-moderno” nos seus aspectos econômicos e institucionais, não estaríamos no ranking de sétima economia mundial. Pode-se destacar então, os elementos que demarcam as fronteiras de pensamento entre o estruturalismo sociológico e o construtivismo institucional (TEIXEIRA, 2015):

Três elementos demarcam a fronteira entre o estruturalismo sociológico e o construtivismo institucional: 1. A maneira como enfrentam a relação entre o entendimento do existente e a imaginação do possível. 2. A maneira como concebem a política e as suas possibilidades. 3. A maneira como lidam com as conquistas intelectuais representada pelo advento da teoria social no século XIX. (TEIXEIRA, 2015, p.60)

Trazendo esse debate para um viés pragmático, o livro “O Nordeste em Transformação”, demonstra a busca de alternativas para sair dos limites do estruturalismo sociológico. A visão estruturalista pressupõe o Nordeste como uma faceta do Brasil, que naturaliza a subcidadania em massa e não é capaz de superá-la. Segundo Dutra (2018) pensar o Nordeste em termos do “construtivismo institucional” exige tratar o conhecimento do real conhecimento do possível, contribuindo para enxergar as “possibilidades objetivas” e entendendo a complexidade do Brasil e mais particularmente do Nordeste.

Ainda segundo Dutra (2018) o livro tem além de análise sociológica, um conteúdo político e mostra que o problema do Nordeste é também um problema do Brasil, e sendo assim, pode-se enxergar esta região como fonte

interna de alternativas estruturais e institucionais, capazes de promover inovações institucionais que possam ser exportadas para o resto do país. Dessa forma, abandona-se o caráter que diminui o horizonte das políticas públicas na “sentimentalização das trocas desiguais” entendendo que, apesar da herança escravocrata ter se perpetuado na sociedade brasileira, esse não é “um sistema total capaz de impedir alternativas”.

Leituras feitas por estruturalistas como Jessé Souza olham o Nordeste como espaço de problemas socioculturais coesos, específicos e portanto, de difícil condição de transformação por projetos políticos. No entanto, empiricamente na Ciência Política já foi estudado que nada existe de tão específico no Nordeste. E além disso, podemos encontrar atualmente projetos políticos de sucesso como o da educação no estado do Ceará. (DUTRA, 2018)

Autores como Mangabeira Unger na linha teórica do “construtivismo institucional” conseguem propor a transformação possível via projetos políticos, como os descritos no livro “A economia política da transformação do Nordeste”, e provocados anteriormente em “O que a esquerda deve propor?”, confrontando o espectro reducionista das alternativas da esquerda, preocupada com dissolução das injustiças sociais, mas que encontra-se paralisada em projetos políticos de transformação estrutural das principais esferas sociais relevantes para a superação do subdesenvolvimento.

Seguindo com o contraste com a visão estruturalista, ao lado de Roberto Mangabeira Unger com o construtivismo institucional, Alberto Guerreiro Ramos traz uma nova perspectiva das Ciências Sociais e da Administração Pública, talvez por sua própria formação e trajetória acadêmica. Ele traz o modelo de possibilidade, partindo do pressuposto que as percepções acerca de industrialização e modernidade são dominadas pela generalização de Marx, estabelecendo uma relação de dominação entre nações avançadas e atrasadas. Para ele, “o desenvolvimento de um país atrasado pode, pela própria natureza desse atraso, tende a diferir fundamentalmente daquele verificado num país adiantado.” (RAMOS, 2009, p.45)

Ramos (2009) propõe diferenciar dois tipos de Teorias que explicam o fenômeno da modernização: Teoria N é Teoria P. Na sua concepção, a Teoria P, que é o modelo de possibilidade, é composta por uma visão mais original e menos determinista que a Teoria N, para esta:

existe uma lei de necessidade histórica que compele toda sociedade a procurar alcançar o estágio em que se encontram as chamadas sociedades desenvolvidas ou modernizadas. (...) Frequentemente, os que falam em “obstáculos ao desenvolvimento” ou “pré requisitos da modernização” estão condicionados pelos postulados determinísticos da Teoria N, por um arquétipo rígido de modernização, mais ou menos identificado com o estágio atual da Europa Ocidental ou dos Estados Unidos. (RAMOS, 2009, p.43)

Sendo assim, grande parte de autores da teoria social são moldados pela Teoria N, e os projetos políticos das nações que assim compreendem a modernização ficam posicionados em um espectro reducionista. Já a Teoria P,

(...)pressupõe que a modernidade não está localizada precisamente em algum lugar do mundo e que o processo de modernização não tem de se orientar segundo um arquétipo platônico. E sustenta que toda nação, qualquer que seja sua configuração atual, sempre terá possibilidades próprias de modernização, cuja efetivação pode ser perturbada pela sobreposição de um modelo normativo rígido, estranho a suas possibilidades. (RAMOS, 2009, p.43)

A modernização ultrapassou as fronteiras nacionais e até os arquétipos de modernidade das sociedades hegemônicas a partir das mudanças da globalização. Tecnologias, redes de transporte e comunicação e a economia capitalista no mundo globalizado permitiram o surgimento de um “supersistema mundial” capaz de influenciar todas as nações do globo. Sendo assim, a modernização é um “subproduto” do processo que está criando e perpetuando esse “supersistema”. (RAMOS, 2009)

As nações hegemônicas nesse “supersistema” são muito mais autônomas do que as nações periféricas, isso especialmente porque possuem maior controle econômico diante das demais. E é por isso que Guerreiro Ramos ainda considera que existe um efeito de dominação entre as sociedades hegemônicas e as sociedades periféricas. (RAMOS, 2009)

A reação quanto a isso, no entanto, não precisa ser fatalmente passiva e seguidora dos preceitos e instituições das nações hegemônicas. Alguns países que hoje são altamente industrializados como China e Japão seguiram um receituário diferente, se adaptaram a modernização ativamente, com novos modelos sociais, institucionais e econômicos. (RAMOS, 2009; UNGER, 2008)

Ramos (2009) salienta que apesar do efeito dominação, as nações hegemônicas não são completamente autônomas, pois tanto estas, quanto as nações periféricas são influenciadas por esse “supersistema” (sociedade mundial) que se sobrepõem a qualquer modelo nacional de desenvolvimento.

As populações das nações periféricas estão continuamente expostas à influência do padrão de vida vigente nas nações desenvolvidas e procuram alcançá-lo também. Esse fato está na raiz de uma das principais características de muitas nações novas: o desequilíbrio entre as aspirações do povo e a capacidade do sistema produtivo de satisfazê-las, tanto em termos quantitativos quanto qualitativos. As nações periféricas têm sido definidas como aquelas em que o sistema econômico em geral não é capaz de garantir para o povo um padrão mínimo de vida, no sentido em que esse conceito é entendido no contexto nacional. (RAMOS, 2009, p.65)

O mundo é hoje então um supersistema dinâmico. Isso fez com que a modernização tenha se diferenciado ao longo do tempo. A modernização representou a mudança de curso da história e desenvolvimento das nações, como fatos históricos marcantes podemos citar a revolução industrial na Inglaterra e a revolução política na França. Porém, as condições empíricas de cada sociedade tornaram mais heterogêneos os processos de modernização. Apesar de várias sociedades terem chegado em estágio semelhante, isso não significa necessariamente que tenham “seguido” ou “imitado” as nações hegemônicas. (RAMOS, 2009)

Em outras palavras, a modernização é um subproduto do processo que está criando a sociedade planetária e o homem planetário. Hoje toda sociedade é penetrada por esse supersistema mundial, de modo que suas mudanças são cada vez menos explicadas por "suas próprias forças e propriedades". (RAMOS, 2009, p.65)

É importante descrever os efeitos desse supersistema mundial, sobre a modernização, citadas pelo autor:

o efeito demonstração: o conjunto de aspirações das nações em desenvolvimento é, em larga escala, moldado pelo tipo de consumo normalmente encontrado nas nações desenvolvidas. Isso se deve não só à rede de transporte e comunicação, mas ainda à pressão exercida pelas nações hegemônicas a procura de

mercados para seus produtos. (RAMOS, 2009, p.65)

Esse efeito explica que existe uma influência direta dos padrões de vida dos países hegemônicos sobre os periféricos, o que cria um desequilíbrio entre as “aspirações do povo e a capacidade do sistema produtivo em satisfazê-las.” (RAMOS, 2009, p.65) Ramos então questiona se determinadas condições das nações periféricas tenham menos relação com escassez de recursos e mais relação com questões institucionais. (RAMOS, 2009) Outro efeito da modernização que ele sugere é o da dominação:

o efeito dominação: embora cada nação seja penetrada por um supersistema internacional, as nações hegemônicas podem ser consideradas centros de decisão relativamente autônomos, sobretudo no campo do mercado mundial. A expressão “efeito dominação”, proposta pelo economista francês François Perroux, é usada para explicar a dinâmica das relações assimétricas entre as nações hegemônicas e as demais. Há hoje uma economia mundial que funciona de forma tal que certos países, mesmo sem qualquer intenção de fazê-lo, condicionam de modo decisivo as outras economias nacionais que eles próprios são condicionados. No estágio atual de evolução do mundo, onde as nações possuem capacidades econômicas desiguais, as menos desenvolvidas acham-se permanentemente sujeitas a uma espécie de “bombardeio cósmico”, pois não conseguem escapar ao efeito dominador exercido sobre elas pelas nações hegemônicas. Tudo o que podem fazer é adaptar-se a esse efeito. A adaptação pode ser passiva ou ativa. Normalmente, a modernização bem-sucedida, como no caso do Japão, por exemplo, coincide com um ajustamento ativo, sendo então decisivo o papel exercido pelo governo no processo. (RAMOS, 2009, p.66)

A possibilidade acontece quando há uma quebra no “efeito dominação” e no “efeito demonstração”. Quando um país periférico entende que suas aspirações de nação não podem ser compreendidas e atendidas olhando apenas para América do Norte e Europa, ele tende a criar possibilidades de modernização próprias, saídas que não são mostradas por essas nações dominantes pela própria natureza de sua dominação. Um exemplo disto, é o

discurso do ex-presidente Lula na ONU em 2005, onde o mesmo diplomaticamente expõe seu desinteresse em seguir os Estados Unidos e a União Européia e propõe o fortalecimento e união dos países da América Latina em acordos econômicos próprios.⁷

Ainda que driblando o “efeito dominação”, no mundo globalizado as sociedades são movidas pelo desejo de ter um padrão de vida mais próximo possível das nações hegemônicas. As aspirações principalmente das classes médias no padrão de consumo, de relação com trabalho e de estrutura familiar induz o caminho da modernização. E voltando a fase inicial deste trabalho, quando essas aspirações não são atendidas pelo Estado, a classe média tende a voltar-se contra o modelo de governo, e o modelo liberal, de negação do papel do Estado em construir um padrão de vida desejado, vendido por muitos países hegemônicos, torna-se mais palatável.

Esse fenômeno não tem necessariamente a ver com incapacidade da nação ou do Estado em si, mas com especificações culturais e históricas e modelos institucionais os quais cada nação se encontra. A maior parte dos países “subdesenvolvidos” têm economia dependente, no caso do Brasil com processo de industrialização tardio, boa parte focada nos commodities, ou seja, pouca capacidade competitiva com os países ricos. Dessa forma, a estrutura de modernização já se encontra distinta das nações hegemônicas, e ainda assim, o Brasil conseguiu ocupar um lugar de destaque entre as maiores economias do mundo.

É claro que o Brasil acaba por se distanciar do padrão de vida desejado, no entanto, compreendendo o seu contexto, e tendo um projeto de como deve ser feita a modernização brasileira, pode-se dizer houve inovações institucionais, no sentido que Mangabeira Unger propõe.

4 CAPÍTULO 3: ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO NACIONAL E POLÍTICA SOCIAL

⁷ Nas palavras de Lula: “por muito tempo o Brasil ficou de costas para a América do Sul, olhando para os Estados Unidos e para União Européia, achando que tudo que era bom para os Estados Unidos era bom para o Brasil.”

Neste último capítulo buscaremos articular a concepção do construtivismo institucional sobre a superação do subdesenvolvimento com a ideia de política social como instrumento de transformação política de longo prazo, e não apenas de mitigação dos efeitos da desigualdade social. O objetivo é expandir os horizontes teóricos e programáticos de projetos políticos possíveis para o Brasil. A principal tese dessa corrente é que, para superar o subdesenvolvimento, é preciso superar o colonialismo mental e propor ideias e soluções não transplantadas das nações hegemônicas, personalizadas à uma realidade do “subdesenvolvimento”. O projeto político institucional que desencadeia dessa corrente articula a reorganização do capitalismo brasileiro com a democratização socioeconômica como forma de transformar a sociedade. (TEIXEIRA, 2014)⁸

Para Unger, a compreensão de um fenômeno passa pelo entendimento das condições que ele pode ser transformado. A ênfase de suas discussões está na formulação de alternativas institucionais para o Brasil. A inovação dessa linha de pensamento, presentes também em Guerreiro Ramos, está em não enxergar o capitalismo brasileiro como uma “metaestrutura”, superando “abstrações conceituais e ideológicas”, como democracia, mercado, capitalismo ou socialismo. (TEIXEIRA, 2014)

O experimentalismo institucional é a concepção pragmática alternativa que, para Mangabeira Unger condiciona o processo de reorganização de uma estrutura econômica à descoberta de possibilidades em cada contexto presente, ultrapassando os limites de categorias abstratas, como socialismo, que engessam às próprias alternativas de mudança institucional. Trabalhar junto à estrutura significa não encará-la como obstáculo. Essa corrente têm, dois aspectos: o reformista, lidando com uma parte da estrutura por vez, passo a passo e cumulativamente e o aspecto revolucionário, pois tem o poder de transformação das estruturas básicas da sociedade, como resultado acumulado de mudanças incrementais. Com isso, o construtivismo institucional propõe superar a própria dicotomia entre reforma e revolução. (TEIXEIRA, 2014)

⁸ As outras duas correntes teóricas são o estruturalismo sociológico (que já tratei aqui) e o liberalismo culturalista que explica o Brasil a partir do patrimonialismo.

Mangabeira Unger acredita que o construtivismo institucional é melhor do que o estruturalismo. O estruturalismo é conservador, no sentido em que diminui a capacidade de transformação da sociedade. Portanto, na visão ungeriana:

(...) as soluções para os grandes problemas brasileiros passam por inovações institucionais. (...) As instituições e o debate sobre as alternativas institucionais ocupam, como sabemos, lugar precário no pensamento social contemporâneo. Tratar das instituições é abordar a organização construída da sociedade – construída, acima de tudo, na forma detalhada e miúda dos arranjos legais – sempre marcados pela presença de variações e contradições que a definem. Em qualquer domínio do pensamento, compreender um conjunto de fenômenos é entender aquilo em que se podem transformar tais fenômenos em determinadas condições. (TEIXEIRA, 2014, p.71)

O argumento de estratégia de desenvolvimento nacional para o teórico em questão está baseado na sua visão de que o Estado e apenas ele pode conduzir a transformação institucional de uma estrutura. (TEIXEIRA, 2014).

Como exemplo recente, pode-se citar o Programa Bolsa Família como alternativa institucional. Essa alternativa de forma isolada não tem capacidade transformadora. Mas integra um espectro de criação de um modelo de modernização próprio, dentro das “possibilidades objetivas” que Guerreiro Ramos apresenta, não transplantado de nações hegemônicas.

O Bolsa Família é uma política social de alto impacto reconhecida internacionalmente. Além disso, destaca-se pelo fato de ter mudado positivamente a relação diplomática do Brasil, assumindo papel estratégico e “deixando de ser um receptor para tornar-se país referência e prestador de uma cooperação horizontal”. (GABRIEL, 2018, p.39)

Esse trabalho (GABRIEL, 2018) mostra como ocorreu a cooperação internacional, pela iniciativa do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome no governo Lula. Essa cooperação estabeleceu diálogo e intercâmbio técnico entre outras nações, com maior destaque para as nações do chamado eixo Sul-Sul⁹, composto por países com problemas parecidos

⁹ Esse termo refere-se à cooperação dos países que são em grande parte localizados no hemisfério Sul. Inclui países da África, Ásia e América Latina, além dos pequenos países do Caribe e da Oceania.

com os brasileiros, como altos índices de desigualdade, favorecendo uma cooperação horizontal e formando uma rede de atuações coordenadas intergovernamentais.

O progresso do Sul é impulsionado por interligações com os países desenvolvidos e cada vez mais com o mundo em desenvolvimento. Na verdade, estas relações econômicas crescentes estreitam-se hoje mais rapidamente a nível “horizontal” - no sentido Sul-Sul - do que no tradicional eixo Norte-Sul. As pessoas partilham ideias e experiências através dos novos canais de comunicação e exigem uma maior responsabilização por parte dos governos e das instituições internacionais. Pela primeira vez, em muitos séculos, o Sul, no seu conjunto, é o motor do crescimento econômico global e das mudanças sociais. O Sul ainda precisa do Norte mas, cada vez mais, o Norte também precisa do Sul. (PNUD, 2013 apud GABRIEL, 2018, p.38)

O saldo do Programa Bolsa Família, em conjunto com outras iniciativas foi tirar o Brasil do mapa da fome no ano de 2014 e exportar um tipo de alternativa institucional em cooperação com outras nações em desenvolvimento. A inovação do Bolsa Família foi criar alternativas de transformação da vida familiar das classes sociais mais marginalizadas, através de um sistema de cadastramento, monitoramento e avaliação capazes de introduzir o “experimentalismo institucional” na dinâmica evolutiva do programa social. Não se trata meramente de um programa de transferência de renda, mas sim de uma iniciativa do Estado capaz de induzir transformações estruturais na sociedade, especificamente nos sistemas sociais da família, de ensino, da saúde e da própria política. Não é, obviamente, como foram as políticas públicas de alguns governos nacional-desenvolvimentistas (sobretudo Vargas, JK e Geisel), uma iniciativa de mudanças das estruturas do sistema econômico, mas a superação do subdesenvolvimento não deve ser reduzida à economia.

Vê-se portanto, que as “possibilidades objetivas” existem e estão ao alcance das nações de modernidade periférica. Sendo assim, na visão de Guerreiro Ramos e Roberto Mangabeira Unger, existe uma capacidade estruturante capaz de mudar a realidade social de uma nação. Essa capacidade estruturante é inovadora, pois não desconsidera os problemas da especificidade da modernidade periférica, mas propõe trabalhar junto a ela, explorando as contradições e desvios que nunca deixam de estar presentes em qualquer esfera da vida social.

O desejo de transformação da realidade social baseado na construção de um modelo de desenvolvimento que explora as “possibilidades objetivas”, trouxe projetos políticos ao longo da história brasileira, inclusive durante a ditadura militar. A provocação de Unger (2008) em “O que a esquerda deve propor?” nos remete a pensar que: a esquerda têm insistido em práticas e ideias que vêm fracassado na transformação da realidade social. O apelo à esquerda reside na crença que é esse o viés político mais diretamente relacionado a preocupar-se com os direitos sociais, com a classe trabalhadora e com a consolidação da cidadania, em confronto com o liberalismo conservador.

A direção desse pensamento, começa identificando que não surgiu uma ideologia forte como o liberalismo e o socialismo clássicos para guiar os projetos políticos da sociedade contemporânea. Enquanto o liberalismo e socialismo foram, no século XIX, inovadores em vários aspectos, hoje não são modelos capazes de responder à complexidade de transformação social. “a explicação do funcionamento da sociedade contemporânea se transforma em justificação da superioridade ou da necessidade dos arranjos hoje estabelecidos nos países ricos.” (UNGER, 2008, p. 11).

Sendo assim, o que os Estados nacionais ora conseguem fazer é suavizar os efeitos negativos do capitalismo (lembrando que, Mangabeira Unger não utiliza esse termo, nem culpa o sistema do capital por todas as mazelas da sociedade), baseadas em teorias humanistas; principalmente a esquerda têm trabalhado com práticas políticas distributivas e redistributivas, que afetam apenas margem pequena da riqueza e da renda, estatismo, leis para proteger os mais fracos; tudo visando tornar a vida menos cruel para a classe mais pobre e trabalhadora. Para o autor, “suavizar” e “humanizar” o inevitável, pois a esquerda tornou-se incapaz de pensar concepções e estratégias de modificar ou refazer as estruturas fundamentais da economia, da política, do direito, da educação etc. (UNGER, 2008)

Hoje, a esquerda parece incapaz de dizer a que veio, para além da direção governamental da economia ou da reparação redistributiva de desigualdades e inseguranças. Se afirma sua atitude crítica diante dos arranjos estabelecidos, parece estar dando ouvidos, uma vez mais, ao “estatismo”. (UNGER, 2008, p.21)

Para entender melhor o problema da “falta de imaginação institucional” da esquerda contemporânea, cabe aqui voltar ao tema dos Estados de bem-estar social, e mais especificamente ao tipo social-democrata. Esta variante de modelo universalizou direitos e conseguiu um nível de igualdade social superior aos dos demais regimes. Para Unger (2008) a social democracia europeia proporcionou alternativas as “asperezas” do modelo norte-americano. No entanto, chama atenção que este modelo se perdeu ao tentar combinar flexibilidade econômica tipicamente norte-americana e proteção social, e foi abandonando paulatinamente seus traços tradicionais. A social democracia deixou nesse momento de transformar a sociedade. É como já dito aqui, um exemplo de “esgotamento das energias utópicas” (HABERMAS, 1987).

Diante disto, nos deparamos com cenário em que as tentativas de alcançar crescimento econômico com inclusão social são sufocadas por um pequeno repertório de soluções institucionais, falhando em promover alternativas viáveis e criativas para tornar esse objetivo atingível. (UNGER, 2008)

Na especificidade brasileira, Unger analisou que estamos em condição de “uma camisa de força de ideias, instituições e práticas” que vêm desconsiderando o que ele chama de “vitalidade” facilmente encontrada nas manifestações culturais, sociais e econômicas. Tais manifestações por serem características específicas do Brasil podem ter força motora de transformação social. Apesar da desigualdade social cruel que caracteriza o país, há uma originalidade que parte da sociedade em superar essa condição, e por isso, “instrumentalizar” essa vitalidade a partir de projetos políticos e ações do Estado seria uma solução criativa para lidar com os problemas sociais e econômicos. (TEIXEIRA, 2014)

Esta concepção está baseada também em constatações empíricas. Na análise da evolução de renda e sua composição nas últimas décadas no Brasil aparecem os beneficiários dos programas de transferência de renda entre os quais se destacam uma nova classe trabalhadora - “os batalhadores”. Esses batalhadores subiram na pirâmide social não estando atrelados à políticas sociais de transferência de renda e não tendo a capacidade de barganha política de movimentos sociais organizados. Subiram na pirâmide social e conseguiram melhorar suas condições de vida por seu próprio protagonismo.

Este protagonismo seria evidência da “vitalidade” brasileira em sua versão mais fortemente popular. (TEIXEIRA, 2014)

Sendo assim, na visão do autor, não é questão de pregar uma “meritocracia” ou romantizar a dificuldade de superação econômica e social, mas “instrumentalizá-la”, o que significa, na prática das políticas públicas olhar para essa nova classe e propor um programa destinado a ela. Para Unger, a esquerda brasileira, especialmente os governos petistas, tem se restringido a uma combinação de políticas sociais direcionadas aos mais pobres com privilégios concedidos a uma classe média organizada. E para ele, o enfrentamento das desigualdades sociais no Brasil só será possível com o rompimento de um viés corporativista que rege a construção do Estado de bem-estar social brasileiro, onde os direitos sociais são conquistados por meio de minorias organizadas. (TEIXEIRA, 2014)

Além da crítica aos projetos políticos da esquerda, a particularidade de Mangabeira Unger está em articular suas reflexões acerca da realidade com ideias práticas aplicáveis a projetos políticos. Antes de tudo, ao lado de Guerreiro Ramos, o construtivismo institucional procura “possibilidades objetivas” para transformar a sociedade.

Transformá-lo significa, mais uma vez, engajamento no esforço para redesenhar a produção e a política; engajamento do qual a social-democracia se afastou quando se estabeleceu o compromisso de meados do século passado, que definiu seu horizonte presente. Significa tomar as formas institucionais familiares da economia de mercado, da democracia representativa e da sociedade civil livre como subconjunto de um conjunto muito mais amplo de possibilidades institucionais. Significa rejeitar o contraste entre orientação de mercado e direção governamental como eixo organizador de nossas disputas ideológicas- e substituí-lo pelo contraste entre modos de organizar o pluralismo econômico, político e social. (...) Significa democratizar a economia de mercado inovando o arranjo que a define, mais do que meramente regulamentá-la em sua forma presente ou compensar suas desigualdades por meio de transferências posteriores. (UNGER, 2008, P.29)

Segundo Unger (2008), “o mundo está sedento de alternativas” e os países em desenvolvimento que estão mais bem sucedidos, são os que têm procurado inovações institucionais. O autor identificou que, a classe trabalhadora em todo o mundo encontra-se desamparada, e que a ideologia de

mercado trouxe a flexibilidade como forma de dinamizar as relações de trabalho generalizando a insegurança.

Ambos os autores construtivistas Mangabeira Unger (2008) e Guerreiro Ramos (2009) lembram que as nações que tentaram reinventar seu aparato institucional formulando alternativas, como China e Índia, obtiveram em alguma medida, êxito em orientar seu desenvolvimento econômico autêntico. Já os países que se mostraram passivos ao que foi vendido pela sociedade norte-americana - como alguns da América Latina e o Atlântico Norte como um todo - estão em declínio.

Aplicando essa teoria à atual realidade brasileira vê-se que a esquerda perdeu sua capacidade transformadora e se encontra em crise, e que a flexibilização, a diminuição das políticas sociais agravam os conflitos sociais deixando o país mais longe de inovações institucionais necessárias.

A verdade é que o Estado vem perdendo legitimidade especialmente com a grande massa trabalhadora. Isso não acontece apenas no Brasil, nos EUA, segundo o próprio Mangabeira Unger em uma entrevista à BBC Brasil: “Em resumo, a eleição de Trump é a rebeldia da maioria trabalhadora branca do país contra seu abandono”. No mesmo sentido, esse parece ter sido um dos motivos que elegeu uma direita ultra conservadora recentemente no Brasil. Relacionando com a tese do Capítulo 1, é um círculo vicioso de deslegitimação do Estado de bem-estar social.

No entanto, Unger (2008) também chama atenção para o fato de que a esquerda precisa de uma crise para se reinventar. Para se reinventar, com ou sem crise, ela precisa deixar de ver a pequena burguesia como sua inimiga, e deixar de ser uma esquerda buscando um Estado de bem-estar social corporativo, mobilizando as maiorias desorganizadas da pequena burguesia da classe trabalhadora e abrindo brechas para cooptação política por parte dos interesses de mercado cada vez menores e mais poderosos.

Essa reinvenção sugerida no “O que a esquerda deve propor?” (2008) está no cerne deste trabalho e é colocada de forma pragmática em cinco ideias institucionais. Pode-se citar aqui, as mais relevantes para este trabalho:

1. A segunda ideia institucional é fortalecer a política social como fonte de capacitação e de emancipação dos indivíduos

2. A terceira ideia institucional é democratizar a economia de mercado, e não simplesmente regulá-la. O Estado deve então, criar a organização de mais mercados e de modos mais diversos.

3. “A quarta ideia institucional é a recusa de tratar as políticas de transferência de renda como base suficiente da solidariedade social.” (UNGER, 2008, p.36) A responsabilidade social deve fazer parte da sociedade como um todo, deixando de ser só papel do Estado ou do mercado.

4. A quinta ideia institucional é o fortalecimento da democracia, para tornar as outras ideias possíveis.

Tanto a segunda ideia institucional quanto a quarta, tratam da política social. Na teoria e no pragmatismo de Unger a política social tem um papel mais amplo. Esta não está reduzida a perspectivas de compensação social das desigualdades. Tampouco deve ser exclusiva de modelos de Estados de bem-estar social bem consolidados, como os da social-democracia. Nesse sentido, a ideia de Unger relaciona-se com o conceito de “autopossibilitação sociopolítica da política social”, do sociólogo austríaco Georg Vobruba. Para Vobruba (2002), desde Bismarck, é possível fazer um cálculo das consequências adicionais da segurança social. Pois a política social não tem como objetivo único melhorar a vida dos mais pobres, mas servir ao “bem-estar social como um todo”. A política social é assim traduzida em “conexões de propósitos de longo prazo” (Vobruba 2002 apud Achinger 1971: 4), e tomada como um meio para objetivos políticos de maior alcance.

O caráter historicamente importante da política social na construção do status de cidadania no Estado moderno, é ressaltado em diversas teorias. A sociologia alemã sob a ótica dos Estados de bem-estar social, principalmente na influência de Bismarck concebeu, segundo Vobruba (2002) que as instituições políticas e sociais formadas durante o desenvolvimento dos Estados de bem-estar social são um fato social próprio de consequências duradouras. Citando Hans Achinger (1971), ele lembra que “a política social não é um remédio adicionado à sociedade, mas sim algo constituinte do cotidiano e da concepção da sociedade; a opção de eliminar a política social da sociedade não é mais possível”.

Neste sentido, Vobruba (2002) coloca o conceito de autopossibilitação sociopolítica da política social:

Como a política social tem efeitos amplos na sociedade, pode-se dizer que tem também efeito mais amplo na política. Em outras palavras, a política social influencia diretamente a política, tornando outros tipos de ação possíveis, e autopossibilitando a política e concebendo um processo de “conexões de propósitos de longo prazo”.

Essa autopossibilitação pode ser exemplificada, pelo potencial que a política social tem de emancipar o homem, de construir cidadania e, neste sentido, possibilitar a construção de projetos políticos progressistas para uma nação.¹⁰

Dada essa perspectiva, abre-se um entendimento fundamentalmente novo: na modernidade, o Estado está exposto às questões sobre as condições sociais de sua capacidade de agir e fixar seus objetivos de ação (Vobruba, 2002)

Projetos de condução política que prometem benefícios a longo prazo para todos também são sempre processos de reorganização econômica. Isto porque os fatores de produção serão combinados entre si de outro modo. É precisamente por esta razão que surgem os problemas e a resistência dos trabalhadores afetados contra estes projetos. A crescente integração das economias nacionais numa economia mundial interligada é provavelmente o mais abrangente e controverso grande projeto político atual. Existe um amplo consenso de que - em princípio - a integração econômica global promete ganhos de prosperidade para todos devido a uma divisão internacional mais profunda do trabalho e às oportunidades de especialização que lhe estão associadas. Nos conflitos sobre a globalização, no entanto, o foco está nos seus custos: custos sob a forma de perda de fontes de rendimento nos setores que desaparecem de uma região no decurso da reorganização global da divisão do trabalho. Estes custos ocorrem mais cedo do que as oportunidades que surgem e

¹⁰ Citação completa traduzida do alemão: “tem efeitos mais amplos na sociedade, então pode também ter efeitos mais amplos na política. Com isso, a política produz efeitos retroalimentadores sobre si mesma. Podemos conceber este processo como as “conexões de propósitos de longo prazo”, nas quais a política social está inserida, sendo novamente penetradas pela política; como a política sendo influenciada pela política social, ou seja, por si mesma. Entre todos os efeitos imagináveis da política social sobre a política, pesquise aqui a possibilidade de a política social assegurar margem de manobra para a ação política; da política social ser uma condição de êxito da própria política. A questão, portanto, é como a política social do estado é um pré-requisito para a política, ou seja, a questão da autopossibilitação sociopolítica da política.” (VOBRUBA, 2002, p.2)

podem ser realizadas nas indústrias internacionalmente competitivas. Além disso, é possível determinar com precisão os destinatários dos custos atuais, enquanto quem vai ganhar com as oportunidades futuras - pelo menos na perspectiva atual - é algo bastante difuso. (VOBRUBA, 2002, p.9, tradução nossa)

A condução de políticas de longo prazo é uma concepção depende do conceito de tempo social. Guerreiro Ramos (1983) trabalhou com esse conceito na perspectiva sociológica e administrativa. Segundo ele, o tempo não é uniforme e percebido da mesma forma por indivíduos e culturas, ele é construído sob a influência da sociedade que se vive. Diante da globalização e da influência que as sociedades exercem sobre as outras (principalmente do efeito demonstração) é essencial para os governantes e administradores terem em conta as diferentes orientações temporais de cada povo, de cada sociedade global e seus segmentos, pois isso acarretará no sucesso ou insucesso de um projeto político, especialmente no longo prazo.

Nessa linha, Guerreiro Ramos trabalha com alguns autores (Lundberg, Robert K. Merton, Sorokin e Rosen). Lundberg entende que os processos ocorrem, na sociedade, em diferentes níveis e magnitudes, e assim, a forma e o conteúdo de sua percepção variam de sociedade para sociedade, de grupo social para grupo social e assim por diante.

Sorokin e Robert K. Merton são precursores dos estudos sobre a sociologia do tempo. Nesse estudo, o tempo social “é definido como “expressão da mudança ou do movimento dos fenômenos sociais em termos de outros fenômenos sociais, tomados como ponto de referência.” (RAMOS, 1983, p.18) E diferencia-se do tempo sócio-cultural (dentre outros aspectos) dado que:

não é medido em termos de uma realidade última ou em relação a corpos materiais ou metafísico e o físico, mas toma como ponto de referência para medir fenômenos sócio culturais outros fenômenos sociais. 2) em sociedades e grupos diferentes o tempo não transcorre igualmente; 3) os momentos do tempo sócio-cultural são desiguais quanto ao número, vulto, e ritmo dos acontecimentos. (RAMOS, 1983, p.18)

Dado isto, é fácil concluir que nas sociedades periféricas a percepção do tempo e a forma como se expressam nos fenômenos sociais, econômicos e culturais diferenciam-se do tempo social das sociedades centrais. No entanto, existe um movimento a partir da globalização que tende a querer “uniformizar” os padrões de temporalidade formando um conflito nas expectativas de cidadãos de sociedades diferentes. (RAMOS 1983)

O fracasso de muitos programas locais de industrialização levados a termo em certas áreas atrasadas, explica-se, talvez, de algum modo, pelo conflito entre, por exemplo, o tempo implícito na tecnologia importada, e o tempo social das populações onde se recrutaram os trabalhadores. (RAMOS, 1983)

A análise da temporalidade singularmente no Brasil foi feita por Guerreiro Ramos (1983) e parte do estudo “The achievement syndrome and economic growth” de Bernard C. Rosen (1964). Essa pesquisa mostrou empiricamente as particularidades na vivência do tempo dos brasileiros em comparação com os norte-americanos, particularidades estas, que afetam o processo de desenvolvimento. Em tal pesquisa foram entrevistados cidadãos dos dois países, e no caso do Brasil, de duas cidades diferentes (São Paulo por ser um grande centro, e Rio Claro por ser cidade interiorana). O produto dessas entrevistas foi a reação dos pesquisados acerca de determinadas proposições. A proposição: “planejar só consegue fazer com que as pessoas se sintam infelizes já que os planos feitos quase nunca dão certo” trouxe, o seguintes resultados:

- 20% dos pesquisados norte-americanos concordam.
- 44% dos pesquisados de São Paulo concordam.
- 50% dos pesquisados de Rio Claro concordam.

Quanto a proposição “presentemente, nas condições do mundo, a pessoa esclarecida vive o dia de hoje e deixa o amanhã por resolver-se”:

- 15% dos pesquisados norte-americanos concordam.
- 30% dos pesquisados de São Paulo concordam.
- 35% dos pesquisados de Rio Claro concordam.

Diante dessa constatação empírica, Guerreiro Ramos explica que:

Estes resultados levam Rosen a observar que as desigualdades sociais e a extrema

pobreza da maioria da população no Brasil estimulam essa atitude em relação a diretriz de planificar. A experiência ensina ao brasileiro das classes inferiores - diz Rosen - que a existência precária de hoje pode tornar-se mesmo mais penosa amanhã. Ademais, observa que a cultura brasileira, jamais influenciada pelo *ethos* puritano, não desenvolve no indivíduo os hábitos sobriedade, favoráveis ao processo de acumulação de capital, e está longe de desaprovar hábitos de consumo ostentatório, e a valorização das satisfações que se possam tirar do presente ainda que em detrimento do futuro. (...) Dir-se-ia que, no Brasil, grande parte da população vive ao azar. A existência para observações de Roger Caillois, a popularidade do “jogo do bicho”, ao absorver, entre nós, parcelas da renda familiar nas classes menos favorecidas, que, na Europa, se destinam habitualmente à poupança no sentido capitalista do termo. (RAMOS, 1983, p.23)

A dimensão da temporalidade, no contexto das políticas sociais apresenta-se como decisiva para projetos políticos de desenvolvimento, tanto nas nações centrais, como nas periféricas. O argumento de Vobruba (2002), que reforça a tese assumida por Guerreiro Ramos, é que as políticas sociais são capazes de alargar o tempo social e a compreensão dos interesses dos segmentos beneficiados, isso permite à política explorar novas possibilidades de ação e decisão coletivas, vindas dos segmentos beneficiados com a segurança social e existencial garantida pelo Estado, os quais tendem a prestar apoio social para políticas de médio e longo prazo como as políticas desenvolvimentistas defendidas por Guerreiro Ramos e outros pensadores do construtivismo institucional.

A evidência empírica da importância da política social na estratégia de desenvolvimento também é demonstrada pelos estudos do economista sul-coreano Ha Joon Chang que analisou as estratégias de desenvolvimento dos países ricos ao longo da história. Segundo ele:

(...) as instituições de bem-estar social são muito mais do que “redes de seguridade”; quando bem projetadas e implementadas, podem aumentar o crescimento da eficiência e da produtividade.” (...) As instituições de bem-estar social reduzem as tensões sociais e dão mais legitimidade ao sistema político, criando um ambiente mais estável para os investimentos a longo prazo.

As estabilizações inter-sazonais do consumo, mediante dispositivos como o salário desemprego, pode até mesmo contribuir para minimizar os efeitos dos ciclos econômicos. E assim por diante.” (CHANG, 2004, p.175)

A tese do economista em relação às instituições de bem-estar social é que independente de quais foram os benefícios e custos de determinadas redes de seguridade social, o fato da maior parte dos países ricos terem desenvolvido um conjunto comum dessas instituições (exceto o sistema de saúde nos EUA), sugere a existência de necessidades que devem ser levadas em conta em todos países. (CHANG, 2004) Ver Tabela 1.

Tabela 1 – Adoção de instituições de bem-estar pelos PADs.

Países	Acidente industrial	Saúde	Pensão	Desemprego
Alemanha	1871	1883	1889	1927
Suíça	1881	1911	1946	1924
Áustria	1887	1888	1927	1920
Noruega	1894	1909	1936	1906
Finlândia	1895	1963	1937	1917
Reino Unido	1897	1911	1908	1911
Irlanda	1897	1911	1908	1911
Itália	1898	1886	1898	1919
Dinamarca	1898	1892	1891	1907
França	1898	1898	1895	1905
Nova Zelândia	1900	1938	1898	1938
Espanha	1900	1942	1919	n.d
Suécia	1901	1891	1913	1934
Holanda	1901	1929	1913	1916
Austrália	1902	1945	1909	1945
Bélgica	1903	1894	1900	1920
Canadá	1930	1971	1927	1940
EUA	1930	Não	1935	1935
Portugal	1962	1984	1984	1984

Fonte: Pierson, 1998 apud Chang, 2004, p. 177.

No entanto, o que têm sido propagado pelas nações hegemônicas não promove o fortalecimento das instituições de bem-estar social nos países periféricos, na atitude intelectual e política de “chutar a escada”, como Chang resume a operação do “colonialismo mental” que legitima e reforça o subdesenvolvimento. As recomendações políticas que alçaram o Consenso de Washington por exemplo, têm ênfase no livre-comércio e na política industrial do *laissez-faire*. E mesmo recentemente, com o FMI e Banco Mundial

reconhecendo a importância da política social, sua articulação com a ação política desenvolvimentista de médio e longo prazo fica esquecida. (CHANG, 2004)

Para Guerreiro Ramos, o sucesso dessa propagação de ideias e instituições advém da globalização. As sociedades globais que possuem hegemonia econômica e de poder tendem a influenciar os demais países do mundo a se “interpenetrarem” em sua estrutura, e se adequar a modelos institucionais, de produção e de relação com os cidadãos. “(...) Atualmente, as características, os estados, os estádios, as conjunturas, a estrutura da sociedade mundial, afetam o fato administrativo em toda parte, sobretudo nas nações periféricas, em margem que não tem precedente na história.” (RAMOS, 1983 p.12)

Chang (2004) chama atenção que o melhor desempenho recente na história é das duas grandes economias China (de 2,7% para 8,2% ao ano) e Índia (de 0,7% para 3,7% ao ano), não puderam ser atribuídas às "boas políticas" tal como as define o Consenso de Washington. Neste sentido, se aproxima de abordagens de Guerreiro Ramos e Mangabeira Unger, especialmente ao colocar a necessidade de se construir um modelo próprio e autêntico de desenvolvimento para as nações periféricas. Decisivo para isso é retirar as amarras do “colonialismo mental” e trabalhar com as especificidades das desigualdades dessas sociedades e suas forças potenciais de inovação institucional no sentido que Mangabeira Unger propõe.

Isto exige enfrentar a questão da dimensão temporal da ação política por meio da política social, mas também por meio de política econômica que intervenha nas expectativas de trabalho, investimento, consumo e ganho, ou seja, que seja capaz de alterar a “cultura econômica” das classes sociais que se pretende promover com a superação do subdesenvolvimento.

As redes de seguridade social têm o potencial de trazer a perspectiva de planificação da vida para o dia a dia dos cidadãos. Nações que asseguram, por exemplo, previdência social e seguro desemprego permitem que o povo não esteja “jogado à sorte”, capacitando-os para projetos de vida mais palpáveis de longo prazo. Isso se torna ainda mais relevante nos países de modernidade periférica. Ou seja, incidir sobre o modo como as classes populares formulam seu interesses no tempo é uma forma que a política encontra de produzir

recursos (apoio na sociedade) necessários à transformação social. Daí, como diria Mangabeira Unger, a política social ser entendida não só como mitigação das consequências da desigualdade, mas também como instrumento de transformação social.

5 CONCLUSÃO

O objetivo deste trabalho foi entender as especificidades da formação estatal enquanto elemento central da modernidade, a partir do qual irão variar as condições de possibilidade de projetos políticos de superação da subcidadania e do subdesenvolvimento. As razões pelas quais projetos políticos ignoram ou fracassam em enfrentar questões básicas de cidadania não podem ser ignorados. A política ao longo da história tem sido caracterizada por ciclos, ora de aumento da presença do Estado na criação e manutenção de direitos, ora por ciclos conservadores de redução do papel do Estado. Mas na modernidade periférica os ciclos parecem distintos, já que os avanços da ação estatal na superação da subcidadania e do subdesenvolvimento encontram limites maiores. No entanto, estes limites sempre passam pela política e pela capacidade que ela tem ou não tem de vislumbrar e explorar as “possibilidades objetivas” de si mesma e da sociedade.

Não é intenção medir as teorias aqui trabalhadas pelo entendimento que fornecessem para o momento político em que o Brasil se encontra atualmente. Mas as ciências sociais mostram sua importância quando conseguem explicar alguma aflição do hoje. Tanto no estruturalismo sociológico, como no construtivismo institucional encontram-se explicações (à sua maneira) sobre o subdesenvolvimento e a persistência da subcidadania, diferenciando-se na forma em que o entendimento da realidade social passa a constituir projetos de transformação.

Do estruturalismo sociológico retiro a ideia de que a superação do subdesenvolvimento exige, como condição, transformar as estruturas de desigualdade social. Do construtivismo institucional a concepção de que a

transformação destas estruturas é também uma possibilidade objetiva de superar o subdesenvolvimento, percebendo a política social como dimensão efetivamente transformadora, já que ela é, além de medida contra a desigualdade, recurso de “autopossibilitação da política”. O desenvolvimento está na articulação da garantia de segurança social e existencial no presente com o alargamento dos horizontes de futuro para a ação política desenvolvimentista. Em um país subdesenvolvido como o Brasil, com uma ampla “ralé estrutural” prisioneira do presente imediato, a garantia da segurança existencial e social por meio de previdência, assistência social e saúde são pré-condição para que estes indivíduos possam apoiar políticas de médio e longo prazo.

É difícil pensar em alternativas institucionais e falar em transformação via políticas sociais em um estágio polarizado a qual a sociedade brasileira se encontra. A deslegitimação do Estado de bem-estar social trouxe a recusa de projetos políticos nesse sentido e principalmente, de esquerda.

É inegável a persistência da validade das explicações estruturalistas de teóricos como Florestan Fernandes e Jessé Souza diante do populismo de direita que venceu historicamente nas eleições de 2018. A concepção de Florestan, por exemplo, é que todo o nosso o processo moderno foi “autocrático, antidemocrático, antissocial e antinacional” e desembocou na “demagogia populista, na ditadura militar a céu aberto ou na versão periférica da “democracia forte” e excludente”. Não por acaso, elegeu-se um presidente de viés autoritário, de ideologia anti Estado, anti políticas sociais e que politicamente se aproxima da subserviência aos Estados Unidos.

No entanto, a realidade é sempre complexa e não deve ser compreendida por uma ou poucas linhas teóricas. O trabalho de Mangabeira Unger coloca outra perspectiva. O populismo da direita triunfou no momento em que a esquerda não conseguiu transformar a sociedade estruturalmente. Não criou status de cidadania e os direitos sociais conquistados e não foi capaz de entrar no imaginário social a ponto de desnaturalizar as desigualdades.

Nos governos Lula e Dilma a garantia de direitos sociais para as classes populares não organizadas em corporações criou pré-condições para um projeto de desenvolvimento nacional. No entanto, esse projeto não foi bem articulado suficientemente para criar uma visão de desenvolvimento que

colocasse a transformação das estruturas econômicas do “subdesenvolvimento” no centro da ação política; ou melhor, uma visão que não sendo economicista, conseguisse encaminhar ideias e práticas de transformação das estruturas econômicas, educacionais, científicas, políticas e jurídicas que mantêm o subdesenvolvimento, a exclusão social e a fragilidade democrática.

Vale ressaltar que as inovações institucionais no sentido que Mangabeira Unger propõe, não seriam conquistadas se não por luta política, e, apesar desse teórico não trabalhar com o termo capitalismo em si, isso não significa que na prática, o interesse do capital não iria se impor em projetos políticos que o favorecem.

Pode-se questionar ainda, se a esquerda não agiu da maneira que se esperava mesmo tendo condições que a favoreciam, por ter supostamente, sido cooptada politicamente por grandes interesses econômicos e governou com o rumo político da “conciliação de classes” sem mexer em questões estruturais de extrema importância para o Brasil.

De qualquer forma, o decisivo aqui é defender a importância das políticas sociais e do ideal de cidadania que deve-se fazer valer no tempo e nas condições sejam elas de crise, ou de triunfo dos projetos de esquerda. Entendendo que a defesa desses ideais à ação política é elemento chave para a transformação em uma sociedade mais justa.

REFERÊNCIAS

BENEVIDES, Claudia do Valle. "Um Estado de bem-estar social no Brasil." Universidade Federal Fluminense. Departamento de Economia, Rio de Janeiro (2011).

CARDOSO, Adalberto. Uma utopia brasileira: Vargas e a construção do estado de bem-estar numa sociedade estruturalmente desigual, 2010, vol.53.

CHANG, Ha-Joon. Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica / Ha-Joon Chang; tradução Luiz Antônio Oliveira de Araújo. São Paulo: Editora UNESP, 2004.

COSTA, D. Florestan Fernandes e os dilemas do subdesenvolvimento capitalista: a sociologia como crítica da dependência cultural. Bahia: Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, 2011. In: IPEA - Anais do I Circuito de Debates Acadêmicos. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/code2011/chamada2011/pdf/area11/area11-artigo5.pdf>>. Acesso em 10 fev. 2019.

DUTRA, Roberto. O Nordeste como alternativa Nacional. Revista Fórum, 2018. Acesso em 16/02/2019. Disponível em: <<https://www.revistaforum.com.br/o-nordeste-como-alternativa-nacional/>>.

DUTRA, R. Genealogia e Análise das Instituições Brasileiras: diretrizes de uma agenda de pesquisa. Boletim de Análise Político-Institucional, IPEA v.1, n.8, 2016 P. 33-38.

EISENSTADT, SHMUEL. Die vielfalt der moderne. Weilerwirst: Velbrück, 2000.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do welfare-estate, 1990.

FAGUNDEZ, Ingrid. Entrevista de Roberto Mangabeira Unger à BBC Brasil. BBC News Brasil, 2016. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-37977412>>. Acesso em: 19 fev. 2019.

FERNANDES, Florestan. Sociedade de classes e subdesenvolvimento. 5 ed. São Paulo: Global, 2008.

GABRIEL, Y.P.F. Programa Bolsa Família como elemento de Soft Power brasileiro: uma análise do protagonismo do Brasil no cenário internacional entre 2003 e 2013. 2018.57f. Monografia Universidade Cândido Mendes, Campos dos Goytacazes, 2018.

GOMIDE, A.; PIRES, R. Capacidades Estatais e Democracia: A Abordagem dos Arranjos Institucionais para Análise de Políticas Públicas. In: PIRES, R.; GOMIDE, A. (Orgs.). Capacidades Estatais e Democracia: Arranjos Institucionais de Políticas Públicas. Brasília: IPEA, 2014.

GUIMARÃES, Q. A. Economia, Instituições e Estado de Bem-Estar Social: Respostas à Nova Configuração do Capitalismo pós-1970. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 58, no 3, 2015.

HABERMAS, Jürgen. A crise do estado de bem-estar social e o esgotamento das energias utópicas. *Novos estudos CEBRAP*, v. 18, 1987.

HEIDEMANN, F.G. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. In: HEIDEMANN, F.G.; SALM, J.F. (Org.) Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009. Cap.1, p.23-41.

MARSHALL, T.H. Cidadania, classe social e status. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MICHIELSE, H. C. M., and Robert Van Krieken. "Policingthepoor: JL Vives andthesixteenth-centuryoriginsofmodern social administration." *Social Service Review* 64.1 (1990): 1-21.

PARSONS, Talcott. "Cidadania plena para o americano negro? Um problema sociológico." *Revista Brasileira de Ciências Sociais* 8.22 (1993): 32-61.

RAMOS, Alberto Guerreiro. A modernização em nova perspectiva: em busca do modelo da possibilidade. In: HEIDEMANN, F.G.; SALM, J.F. (Org.) Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009. Cap. 2, p. 41-79.

RAMOS, Guerreiro. Administração e Contexto Brasileiro. Esboço de uma Teoria Geral da Administração. Rio de Janeiro: FGV, 1983.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1979.

SOUZA, Jessé. A construção social da subcidadania. Para uma sociologia política da modernidade periférica. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.

TEIXEIRA, Carlos Sávio. A economia política da transformação do nordeste: de Furtado a Unger. *Cad. CRH* [online]. 2014, vol.27, n.70, pp.201-214. ISSN 0103-4979. Disponível em:

<<http://dx.doi.org/10.1590/S010349792014000100014>> Acesso em: 05 fev. 2019.

TEIXEIRA, Carlos Sávio. Modos de explicar o Brasil: o estruturalismo sociológico de Florestan Fernandes e o construtivismo institucional de Mangabeira Unger. *Revista Sinais Sociais*, 2015, Rio de Janeiro v. 10 n. 28, p-29-55)

UNGER, Roberto Mangabeira. O que a esquerda deve propor. tradução de Antônio Risério Leite Filho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

VOBRUBA, Georg. Die sozialpolitische Selbstermöglichung von Politik. Institut für Soziologie. Universität Leipzig, 2004.