

O ESTADO E A IMAGINAÇÃO SOCIOLÓGICA

THE STATE AND THE SOCIOLOGICAL IMAGINATION

Benicio Viero Schmidt

RESUMO

Este artigo é resultado de pesquisas nas quais procurei enquadrar temas que denotam o exercício da imaginação sociológica para o encaminhamento mais democrático e eficaz do Estado no Brasil. Neste período foram desenvolvidas várias pesquisas, teóricas e empíricas para testar hipóteses de *aggiornamento* das instituições brasileiras ao novo quadro de internacionalização econômica, no leito de pesada crise econômico-financeira que abateu o mundo no período 1980-1990, em diante. O artigo percorre este cenário, buscando integrar fontes de literatura nas ciências sociais – do institucionalismo à teoria da modernização – fortemente embasado por exemplos empíricos que indicam cruciais mudanças no panorama do curto período analisado: crise fiscal do Estado, mudanças e reformas no funcionamento estatal, inovações sentidas com a criação das OSCIPs e do CNJ, bem como as implicações do novo papel assumido pelo Brasil no cenário internacional, especialmente via cooperação internacional. As conclusões dizem respeito a esta situação do ponto de vista das ciências sociais.

ABSTRACT

This article is the result of researches in which I sought to frame issues denoting the exercise of sociological imagination for routing more democratic and effective State in Brazil. In this period, several theoretical and empirical researches were developed to test the hypotheses of Brazilian institution's *aggiornamento* in the new framework for economic internationalization, distinguished by the economic-financial crisis which hits the world in the 1980-1990 periods onwards. Article runs this scenario, seeking to integrate social sciences literature sources - institutionalism to modernization theory - strongly consolidated by empirical studies, examples that indicate critical changes in the short period analyzed outlooks: fiscal crisis, changes and reforms in the state functioning, innovations experienced with the creation of OSCIPs and

CNJ, as well as the implications of the new role played by Brazil in the international arena, particularly through international cooperation. The conclusions are related to this context from the social sciences point of view.

Introdução¹

Crises de natureza econômica e financeira, desde os anos 1980-1990, a chamada “década perdida”, especialmente no que concerne a áreas emergentes do mundo contemporâneo, como América Latina e Ásia, conduzem a um enorme desafio para analistas do papel do Estado e de suas relações como os demais agentes e atores da sociedade em processo de intermitente globalização. Não somente é sublinhado o papel do Estado como regulador e suas decorrências para a teoria da representação político-democrática, como podem, e devem, ser ressaltados os traços de obsolescência rápida e inesperada da produção massiva das ciências sociais para a explicação das transformações em processo.²

A década de 1990 foi palco de muitos acontecimentos cruciais, que ainda buscam explicações sustentáveis, menos departamentalizadas e mais abrangentes e esclarecedoras. Uma das vertentes de sustentação tem sido buscada nos recursos à própria história do conceito de “cultura política/cultura cívica”; em uma tentativa de explicar o desconhecido e afrontar o desafio explanatório por meio do conteúdo comportamental dos diversos grupos populacionais emergentes, sob o manto do real aparecimento de uma sociedade de massas de características mundiais. O que seria importante e fonte explanatória seria o próprio comportamento dessas massas, seja



por meio do voto, seja por preferência a valores (mais ou menos universais, mais ou menos pós-materiais, etc.).

O conjunto das obras e pesquisas de Almond e Verba escoam no *World Value Survey (WVS)*, em franca evolução e abrangência, sob a liderança de Ronald Inglehart e Christian Welzel nos dias de hoje. Iniciado em 1977, o WVS tem analisado, em sucessivas baterias de pesquisas amostrais nacionais as relações entre as mutantes mudanças de valores culturais, as condições materiais de natureza socioeconômica e o comportamento político em cerca de 95 países, abrangendo 85% da população mundial. A tese fundamental do projeto é que o mundo vem experimentando uma progressiva mudança cultural nas últimas décadas, manifestada de formas muitas vezes invisíveis, mas constantes. Essas mudanças seriam o resultado de modernização, implicando uma relação tensa entre valores tradicionais e modernos, existentes em maior ou menor grau, em todas as sociedades.

A teoria que informa o projeto WVS repousa em hipóteses advindas da moderna pesquisa em ciência social comparada, oriundas das teorizações sobre as mudanças de valores, aos quais as populações de sociedades nacionais aderem no âmbito das relações de desenvolvimento socioeconômico, quando mercados em expansão e o correlato processo de mobilização social diferenciam e adensam as atividades humanas, tanto ao nível da atividade econômica quanto no nível das relações sociais estritamente. Crescente aumento da riqueza global, crescente acumulação de capital social emanado do próprio processo de intensificação das relações sociais trazem, por decorrência, enormes impactos sobre as instituições e sés regimes de regulação.

Estes processos fortalecem as relações sociais de trocas horizontais, enfraquecendo as relações verticais de autoridade. Isto

porque as etapas que historicamente antecipam o processo de modernização estão baseadas em rígidas relações de autoridade, que restringem a autonomia humana necessária para a continuidade de mudança social, em termos permanentes (DWORKIN, 1988).

Os novos padrões valorativos, enraizados na ampla e profunda modernização socioeconômica, são sintetizados pelos diretores do WVS como “uma mudança emancipatória de valores”: emergência dos valores cívicos, modernidade individual, valores pós-materialistas⁴, valores liberais, valores antropocêntricos e valores de auto-expressão.

Este amplo processo de mudanças tem envolvido, também, as instituições políticas da sociedade. Assim, a relação entre desenvolvimento, cultura e política tem motivado uma intensa e ampla literatura sobre as tendências à democratização em escala mundial, compondo um conjunto de requisitos para a continuidade do processo de mudança com a pertinente garantia dos direitos, sejam eles individuais, sociais ou contratuais.

O WVS assume, efetivamente, que o desenvolvimento socioeconômico provoca mudanças nos padrões valorativos adotados pelos indivíduos, dependendo do tipo de sociedade inclusiva. As sociedades mais pobres tendem a assumir padrões tradicionais focados na necessidade de sobrevivência material, respeito pela autoridade estabelecida, fortes convicções e militância religiosas, bem como amplas e bem estabelecidas relações familiares hierarquicamente organizadas. As sociedades de nível de desenvolvimento intermediário estão centradas na capacidade de realização individual, crença na produção baseada na ciência e tecnologia, confiança nas instituições estatais, apreço por dinheiro e realizações pelo empenho ao trabalho. As sociedades ricas estão centradas ao redor de

valores pós-materiais, tais como o exercício da imaginação, disposição ao prazer e ao repouso, tolerância, defesa de valores ecológicos, livre-escolha e bem-estar.

As predições teóricas nem sempre se confirmam, o que torna o conjunto dos trabalhos gerados pelo WVS ainda mais instigantes ao construir explicações para os complexos e contraditórios processos sociais que envolvem a mudança cultural. Enquanto a teoria da modernização tem sugerido que o desenvolvimento socioeconômico tem poderoso impacto sobre os valores, o WVS sublinha que há um papel importante para a herança cultural de cada sociedade na formação de crenças e motivações, em particular as tradições religiosas e a história anterior à autonomia das unidades nacionais (Nações-Estado).

Inglehart e seus colaboradores apresentam um novo enfoque das mudanças no mundo, sobretudo no que se referem ao período pós guerra-fria; sendo uma diferença importante a apresentação de uma visão com base em amplo leque de dados empíricos que percebem transformações políticas, sociais e culturais, consolidando uma significativa série histórica. Enquanto Samuel Huntington define e explica mudanças no cenário político internacional a partir do ressurgimento, com toda a intensidade, de antigas configurações civilizacionais, abafadas pelo confronto ideológico observado ao longo do século XX, Inglehart associa às mudanças a um processo de modernização que traz consigo tensões entre valores tradicionais e modernos.

As amostras da World Values Survey, em suas mais de 250 variáveis, permitem, como poucos trabalhos do gênero, subsidiar análises mais profundas sobre uma série de questões essenciais para a presente pesquisa, principalmente sobre como as mudanças de valores têm afetado o marco internacional com aparatos burocráticos nacionais próprios.

Para Inglehart e Welzel, as mudanças culturais que estão em curso em várias sociedades estão atreladas aos processos de desenvolvimento socioeconômico, mesmo que não dependam exclusivamente deste tipo de processo para ocorrer. Como os dados resultantes WVS demonstram, há mudanças na direção prevista em praticamente todas as sociedades de alta renda – mas não em sociedades de baixa-renda. Existe, portanto, um tipo de associação empiricamente demonstrada do aumento de renda e de mudanças de valores, afetando gerações que cresceram, como apropriadamente Inglehart denomina de “níveis mais elevados de segurança existencial”. Essas transformações são parte da mudança de metas de indivíduos em sociedades industrializadas, o que o Autor e associados caracterizam como pós-materialismo. Como as necessidades materiais são imediatamente cruciais para a sobrevivência, quando seu suprimento é escasso elas tendem a assumir maior relevância do que as necessidades pós-materialistas. De modo inverso, quando essas necessidades são atendidas com segurança, tendem a ser aceitas como certas, prevalecendo as metas pós-materialistas.

Obviamente não faltam críticas a essa teorização, pois, a progressão que ela supõe não seria automática, como a própria teoria da dependência contrapõe. A revisita da teoria da modernização prevê que o desenvolvimento socioeconômico está ligado a mudanças coerentes e, até certo ponto, previsíveis na cultura e na vida política, mesmo que essas mudanças sejam muito diferentes quando colocadas frente a frente as realidades vividas por países desenvolvidos e em desenvolvimento. No que concerne aos países desenvolvidos, como Inglehart e seu grupo também apontam, existe uma diferença notável da visão de mundo e do comportamento das pessoas quando se compara com as pessoas de países em desenvolvimento.

Os trabalhos de Inglehart e associados supõem um tipo de taxonomia internacional, mesmo que este não seja seu projeto e objeto de estudo. A principal taxonomia que acaba sendo sugerida pelo autor é em função de valores dominantes nos países, sejam eles de: a) autoexpressão ou; b) de sobrevivência, sendo que a pesquisa de valores é um tipo de referência empírica justamente capaz de fundamentar a existência de categorias de países. A figura abaixo ilustra a classificação por tipos de valores com base no WVS aliada à classificação por renda que por sua vez se vale de PIB per capita, permite que se tenha uma taxonomia complexa que une tanto valores, como renda em um único modelo explicativo.

A taxonomia com base em valores proposta por Inglehart e Welzel (2009), calcada em rigorosas séries históricas, permite que se compreendam como os países em função da fase de industrialização constroem valores compartilhados em níveis societários diferentes permitindo, por exemplo, observar como a autonomia individual não está presente nas primeiras sociedades tradicionais, historicamente tão propensas a adotar sistemas fascistas ou comunistas quanto a adotar instituições democráticas. A explicação para esse fato reside na “racionalização da autoridade” e não na “emancipação da autoridade”, não existindo um vínculo forte ou mesmo automático, como muitas vezes se supõe entre democracia e industrialização. Já a pós-industrialização sim, teria a capacidade de produzir um tipo de emancipação da autoridade, seja ela “tradicional ou secular”, o que serve, de acordo com Inglehart, para justificar como a democracia liberal se torna o sistema político predominante em sociedades pós-industriais.

A participação de uma sociedade em uma zona cultural parece especialmente importante na conformação dos valores tradicionais em contraste com valores seculares e racionais, profundamente enraizados em fatores históricos há muito

estabelecidos – sobretudo devido ao pertencimento original de uma sociedade. O desenvolvimento socioeconômico provoca mudanças nos padrões valorativos adotados pelos indivíduos dependendo do tipo de sociedade.

Nesta própria divisão, analogamente ao que outros internacionalistas propõem, existiria uma nova forma possível para exercer-se uma classificação dos países. Para estes essa classificação se daria com base, sobretudo, no exercício de poder nos campos político e econômico em uma lógica relacional, segundo a qual a própria definição de segundo mundo não é uma caracterização isolada, apenas podendo ser devidamente compreendida em uma engrenagem em que primeiro e terceiro mundo (“os emergentes” de agora), estejam colocados. No caso de Inglehart, o que é mais abrangente, pois, para a classificação internacional não se dá com base em critérios econômicos, porém o uso e a centralidade de determinados valores nas relações sociais que definem a própria sociedade contemporânea, sendo que nas sociedades mais pobres se assumem valores tradicionais com base na necessidade de sobrevivência material.

Este trabalho tenta recuperar uma pequena dimensão da questão, pertinente à redefinição do *Estado*, diante de suas manifestas transformações, frente às transformações sublinhadas. Essas transformações têm se verificado em um quadro internacional baseado em duas vertentes inusitadas na história da humanidade: a *multipolaridade* e o *caráter multicivilizacional*. A multipolaridade se dá a partir do fim da Guerra Fria, ainda que a hegemonia militar norte-americana seja incontestável. O caráter *multicivilizacional* se expressa no conflito pervasivo entre diferentes concepções das relações entre Estado-Sociedade, e que afetam as visões finalísticas sobre o próprio conceito de desenvolvimento. São fatores que surgem como inusitadamente mundiais; servindo

assim para matizar a aparente homogeneidade do fenômeno da *globalização*⁴.

Daí emerge um novo Estado, agora matizado não somente por novas funções históricas, mas também sendo desafiado à incorporação de *blocos de novos conceitos*, cada vez mais condicionados pelas variáveis de estatura mundial.

Ao longo das duas últimas décadas, parece evidente que o Estado latino-americano em geral, e o brasileiro, em particular, vêm assumindo uma feição de “Leviatã Encurralado”. Mesmo que seja assumido o corte entre *Estado, Governo e Administração* do capital social público, é marcante o registro histórico que caracteriza o ente mais abrangente entre esses - o Estado - como passivo de progressivo encurralamento (ou captura).

Não são somente as funções propriamente de governo e de administração que têm sofrido desafios, nos seus âmbitos próprios de *governabilidade* de certa ordem social limitada por fronteiras nacionais. Tudo parece indicar que traços essenciais do Estado estão sendo escrutinados com crescente fervor e dúvida. Não é casual que as disfuncionalidades da administração central e de aparelhos de governo se agreguem de modo cada vez mais contundente, avaliações e críticas à própria essência do Estado como píncaro das instâncias da ética socialmente desejável.

Uma ilustração das crescentes dificuldades para redefinição do Estado pode ser dada por um rápido exame de suas funções clássicas na modernidade pós-industrial: (1)- investidor produtivo direto; (2)- absorvedor das deseconomias em escala geradas pelo setor privado; (3)- regulador e (4)- agente socializador de contingentes da população para o mercado produtivo.

É fundamental, então, concentrar-se sobre as novas peculiaridades do social; para

avaliar as possibilidades de gestão estatal. Essas peculiaridades estão localizadas, no caso da América Latina, ao redor do eixo do *ajuste estrutural*⁵ que tem sido tentado pelos diversos Estados, na perspectiva de sobrevivência na nova ordem mundial emergente. Tudo e todos assentados no prisma da diminuição sensível do tamanho do Estado, não necessariamente de seu poder de intervenção, e tendo como umbral o aumento da capacidade de competição dos vários fatores envolvidos.

O ajuste estrutural implica a superação histórica do modelo keynesiano, estuário onde repousou todo ideário populista-desenvolvimentista, a partir dos anos 50. As facetas deste movimento de ajuste da gestão estatal, em busca do equilíbrio fiscal e monetário, são fartamente conhecidas por meio de seus axiomas mais vulgarizados: *privatização, abertura dos mercados financeiros e produtivos, terceirização de operações governamentais*, etc.

A complexa operação, deflagrada a partir da intenção do ajuste estrutural, tem sido veiculada na comunidade de ciências sociais através do vago conceito de “*reforma do Estado*”, como um recurso aproximativo das várias tentativas de adaptar a ordem política e administrativa nacional aos desígnios dos condicionantes internacionais. Independente do quase-conceito que se use, fica reforçada a noção de que ele é um marco divisório entre duas eras da expansão capitalista contemporânea.

O ajuste estrutural veio para ficar como uma referência histórica, por várias razões. Algumas delas dizem respeito à própria lógica interna do regime de acumulação, buscando-se a austeridade fiscal e monetária, como modo de contornarem-se os impedimentos à integração mundial através da submissão à estrutura financeira internacional, com seus capitais móveis e voláteis.

Outras razões dizem respeito à própria pressão criada pela expansão da representação política, no âmbito de sistemas nacionais politicamente abertos à predominância de canais formais democráticos. Estamos, aparentemente, em mais uma difícil e inescrutável encruzilhada do longo caminho que pode associar *democracia e liberalismo econômico*.

A situação, sob o ponto de vista das condicionalidades ao Estado - como Leviatã encurralado - parece ser irreversível. Ao longo do processo de ajuste, foi também expandida a franquia democrática, com a conseqüente maior independização dos subsistemas sociais. O que é inevitável, daqui para o futuro, é uma tendência a adensar o incremento da força dos fatores tecnológicos, econômicos e políticos na sociedade atual. O retorno ao tipo de organização econômica e política dos últimos cinquenta anos parece altamente improvável; a não ser em situação extremamente inversa à globalização e à integração internacional (hipótese do *desenvolvimento autônomo, autárquico*). O dilema das deseconomias geradas terá de ser, doravante, administrado no âmbito de economias em direção ao mercado e nos quadros de uma crescente democracia representativa. A superação do encurralamento atual do Leviatã tem já seu caminho desenhado.

De outro lado, as condições de exercício da cidadania contemporânea dependem do desenvolvimento peculiar dos atuais sistemas produtivos e seus respectivos graus de cooperação e antagonismo; mas seu caráter essencial é de natureza política. Portanto, a recuperação do *social* e do *político*, como antecedentes ao *econômico*, na constituição da cidadania, torna-se absolutamente fundamental. Daí que as premissas que sustentam a democracia contemporânea, como possibilidade alternativa aos vários discursos e práticas totalitário-integristas têm seu cerne no que foi acima especificado como sendo,

respectivamente: (a)- a disciplina do social, e (b)- a garantia da reprodução social pelo aprofundamento da cidadania.

Os dois últimos séculos trazem consigo essa conotação modernista, fundamentada em um arraigado individualismo⁴. Marca registrada da sociedade ocidental, encontra no leito do capitalismo sua oportunidade de desenvolvimento contra *matrizes holistas*, de várias origens - sejam africanas ou asiáticas, ou mesmo aquela que imperou no *Socialismo Real*. A hecatombe socialista e o darwinismo da globalização - curiosa e paradoxalmente - repõem o tema da moralidade na política. E o centro da questão envolve uma definição de *indivíduo-cidadão* e daí provém questões como “direitos” e “regulações”.

A internacionalização, como conseqüência da globalização, traz problemas novos à consideração. O cenário admite interpretações diversas, mas compreende alguns consensos: *progressos velozes em tecnologia e informação; surgimento de novos grupos profissionais, com redefinição do mercado de trabalho; solidificação de novas estruturas emergentes, com os trabalhadores por conta própria (EUA 10%, Inglaterra 33%) e, redefinição do papel do Estado sobre o tema*.

Da perspectiva macroeconômica, ao nível dos modelos e sistemas de planejamento, é também visível o chamado fim da “*era de inocência do capitalismo*”, com o esgotamento do keynesianismo. Aliás, não se sabe quem foi o primeiro derrotado: o socialismo real ou o keynesianismo. Com eles se esboroa a proeminência do Estado, como propulsor de novos limites para o desenvolvimento do capital, historicamente.

O capitalismo estaria à beira de um verdadeiro colapso ao nível internacional, na medida em que o capital financeiro sobrelevaria todas as outras formas e expressões da riqueza e do poder.

Acompanham esse quadro duas novas vertentes marcantes: (a)- a perda de autonomia dos Estados Nacionais; (b)- a desvalorização da política. A desvalorização da política não parece tão pacificamente aceita, dadas as dificuldades de evidência empírica. Ao contrário de muitas correntes mecanicamente marxistas (Wallerstein, por exemplo), o verificado é justamente o contrário, com enorme ampliação da participação política das massas diante dos desafios macroeconômicos e sociais enfrentados em diversos espaços no mundo. De outro lado, a hegemonia política da democracia representativa - como paradigma de reorganização do sistema de relações internacionais - é evidente, hoje em dia. É preciso reconhecer essa dimensão, a relevância da democracia representativa, como marca de época.

O aumento da franquia eleitoral, a dinamização partidária, a realização sistemática de eleições, tudo inspira ceticismo frente à hipótese de “desvalorização da política”. Em parte, isso está contaminado pela perda de autonomia/soberania dos Estados Nacionais, diante do avanço da emergente globalização econômica e militar e da pertinente assunção de organizações multilaterais que esvaziam o sentido original da matriz Estado-Nação; de outra parte, está relacionada à preponderância do conceito de governabilidade sobre o conceito de representação. A governabilidade estaria substituindo a política pela “ciência da administração”; na perspectiva de eliminar-se uma categoria *ideológica* por uma categoria *técnica*, no sentido de viabilizar a capacidade de administrar o Estado e a crise fiscal permanente.

Neste ponto, é interessante detectar a atualidade de Gramsci e do pensamento socialdemocrata, especialmente italiano. Ou seja, a visão da política como cancelamento da identificação com o Estado. Mais do que nunca, a regeneração da possibilidade de uma articulação orgânica entre a *política*

(representação, gestão) e a *moralidade* (direitos, igualdade) passa por uma concepção de tipo gramsciano.

As transformações oriundas da globalização são imensas e multifacetadas. No que concerne ao âmbito das relações que regulam a cidadania, todavia, é possível extrair algumas conclusões e traçar hipóteses sobre o futuro:

a)- ao enfraquecimento do Estado (gestão e regulação) corresponde um aumento da violência sistêmica;

b)- por decorrência, aumenta a privatização da esfera pública, dada à ascensão do poder de pressão dos grupos de interesse (crime organizado, p.ex.);

c)- a globalização tende a aumentar as desigualdades sociais, pelos diversos níveis de integração econômica e social que permite aos diferentes estratos populacionais, reforçando assim a hipótese da *violência estrutural necessária* (desemprego, anomia, obsolescência construída, etc.);

d)- com a amenização dos conflitos estruturais de classe (capital x trabalho), que marcavam as referências da vida social e política até agora, os conflitos sociais se espriam por uma enorme gama de fatores e móveis, tornando assim insuportável à proliferação de níveis gerais de insegurança (drogas, desemprego em massa, etc.).

Cada uma dessas hipóteses traz conseqüências sobre a ação do ente estatal. A violência sistêmica, a privatização da esfera pública, o aumento das desigualdades sociais no bojo da tecnificação acelerada das relações de produção exigem mudanças nos *procedimentos estatais*, na busca de agilidade de suas ações, no sentido de manutenção de um mínimo de ordem, respaldada em parâmetros de convivência democrática.

Todavia, a hipótese do deslocamento da base conflitiva tradicional - capital x trabalho - para outras esferas sociais, realmente é o maior entre os desafios a serem enfrentados pelo Estado. Os últimos duzentos anos têm vivido sob a égide da expansão do subsistema industrial, como base da sociedade moderna. Todas as práticas, inclusive as intelectuais “desenvolvimentistas”, foram ancoradas nesta direção.

A ordem emergente - ainda que repousando sobre o capital social do período anterior- traz consigo deslocamentos e quebras acentuadas nos sistemas de expectativas sociais até agora imperantes. Frente a isso, o Estado está desatualizado, desaparelhado; o que torna dramática a sua centralidade, tal como definida pelos parâmetros da modernidade.

Esse conjunto de processos marca a transição mundial de hoje. Nesse quadro os direitos da cidadania exigem redefinições, no sentido de garantir-se lealdade à categoria fundaste da igualdade entre os homens. Mais do que nunca, a capacidade de construção-destruição (instrumentalidade latente) do padrão societário emergente exige a contrapartida da cidadania.

O estabelecimento de uma nova mitologia, ou uma nova metafísica, como advogam críticos da cultura contemporânea (Bellamy, Lasch, Anderson), ao redor da entidade mercado, implicam a desestruturação de formas arraigadas de proteção social e solidariedade, por exemplo. O conceito de cidadania se impõe nas condições presentes; da mesma forma que a aceitação plena do *Estado Regulador* como superação inevitável do *Estado Provedor*, em uma situação que procure combinar *mercado e democracia representativa*.

Intervenção estatal que reforça traços corporativistas da cultura política²

Neste contexto de transformações, e tendo em conta as funções estatais redefinidas pela etapa pós-industrial, as políticas públicas são direcionadas no sentido focal e neocorporativo. O caráter focal é marca dos parâmetros vigorantes, a partir das formulações do Banco Mundial (ZICARDI, 2000; SADER, 2001). O caráter neocorporativo é derivado de mudanças nas expressões corporativas clássicas, presentes nas formulações fascistas italianas e nas latino-americanas da etapa histórica desenvolvimentista (LOVE, 1998).

O neocorporativismo está presente e afluente no contexto geral de mudanças nas relações entre os movimentos sociais (institucionalizados ou não) e o Estado, no âmbito da realização de políticas públicas. Em geral, a problemática criada por estas formas de participação ampliada ou neocorporativa pode ser vista, por exemplo, na passagem da cultura sindical entre a contestação e a proposição (LOJKINE, 1999).

Ainda, do ponto de vista substantivo, Stumpf González trabalha com êxito os dilemas desse neocorporativismo frente aos desafios da democratização real (GONZÁLEZ, 2001). A administração de políticas públicas de grande abrangência, através de formas neocorporativas, tem implicações positivas e negativas sobre o desenvolvimento da democratização efetiva das decisões. De qualquer modo, representa, sempre, uma forma de delegação de responsabilidade do Estado para os organismos de representação social, levando-os à co-responsabilização política; sem que, necessariamente, o teor central dos programas públicos seja afetado.

Tendo esses elementos como referência, faz-se aqui uma incursão sobre trabalhos de avaliação dos programas de qualificação do trabalho, implementados pelo Ministério do Trabalho e Emprego, a partir de decisões do CODEFAT.

A importância da avaliação de programas de formação profissional está diretamente ligada ao papel que estes exercem na capacitação do trabalhador para enfrentar o mercado de trabalho. A dinâmica do trabalho na era da globalização demanda novos conceitos e valores para sua compreensão e para a elaboração de estratégias para enfrentar uma nova realidade.

Também é necessário sublinhar o significado social da situação de desemprego, pelo seu caráter estigmatizante. Estar desempregado implica ter sua identidade social afetada, na medida em que ela é referida como incompleta. Ser desempregado é ser um “cidadão incompleto”, independente da avaliação pessoal que faz o próprio desempregado sobre sua situação. Na América Latina, e especialmente no Brasil, a enorme quantidade de desempregados e trabalhadores informais materializa uma enorme dificuldade para a própria evolução social e política do país^a.

No Brasil a taxa geral de desemprego deve ser, de fato, maior do que apresentada pelo relatório da OIT, pois a metodologia nacional considera como empregada à pessoa que estiver ocupada ao menos uma hora por semana. Correlacionando a posição do Brasil com o restante da América Latina, a situação é bastante semelhante, pois sexo, idade e etnia são poderosos determinantes das taxas de desemprego, em geral.

A crise do emprego formal enaltece novamente o debate entre os “keynesianos” e “clássicos” sobre as premissas das políticas de emprego. Mesmo tendo em consideração que os aspectos macroeconômicos são fundamentais, eles não são suficientes como elementos de política pública imediata para o enfrentamento da situação de transição pela qual passa o mundo do trabalho. Desta forma, há margem de intervenção para ações eficazes de natureza governamental, de sindicatos, de empresas e da sociedade em geral.

As políticas públicas de trabalho e emprego podem ser classificadas, *grosso modo*, de “passivas” e “ativas”. Políticas passivas procuram reduzir o número de desempregados diminuindo a oferta de trabalho, por exemplo, provocando a aposentadoria de trabalhadores mais velhos ou retardando a entrada de jovens no mercado de trabalho, induzindo sua permanência na escola. No caso brasileiro, parece evidente que a situação fiscal não comportaria uma política passiva mais abrangente.

As políticas ativas procuram elevar a oferta de postos de trabalho, aumentar as possibilidades de empregabilidade² dos que estão hoje desocupados e reduzir a vulnerabilidade dos já empregados, podendo atuar tanto sobre a oferta quanto sobre a demanda de trabalho.

O governo brasileiro implementou políticas ativas para amenizar os impactos decorrentes de variáveis macroeconômicas que afetam o mercado de trabalho, principalmente as medidas derivadas da “reestruturação produtiva”. Com origem na demanda, destacam-se o Programa de Geração de Emprego e Renda (PROGER), com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT); bem como o Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), com recursos parciais do FAT. Eles têm estimulado dinamicamente a criação de empregos rurais e urbanos. Do lado da oferta, são destacáveis o Plano Nacional de Educação Profissional (PLANFOR); além do Sistema Brasileiro de Formação Profissional (SENAI, SENAC, SENAT, SENAR).

A magnitude dos investimentos visando à qualificação do trabalhador brasileiro é inquestionável. Entretanto, os investimentos em formação e qualificação profissional não resolvem por si os problemas relacionados ao desemprego. As políticas implementadas e os recursos investidos necessitam ser bem avaliados e monitorados.

Novas estratégias de formação e qualificação necessitam ser desenvolvidas. Os sindicatos, como organizações que representam os interesses dos trabalhadores, são os maiores interessados nas políticas ativas de combate ao desemprego, principalmente às pertinentes à oferta de novos postos de trabalho.

Nesta linha, foi realizada a pesquisa, que serviu também para a construção de metodologias de avaliação e identificação das dimensões mais importantes concernentes à formação profissional.

Desemprego e emprego atípico são considerados fenômenos estruturais das sociedades atuais, produtos das profundas mudanças pelas quais passa a economia mundial. As próprias características do mercado de trabalho levam essas sociedades não só a considerar socialmente problemático o desemprego aberto, mas também a certas formas de emprego consideradas geralmente insatisfatórias. Pois, além da objetividade óbvia da situação de desemprego, há outro conjunto de traços que configuram estigmas sociais, que agravam a situação do cidadão já excluído do mercado formal.

É justo e razoável afirmar que somente sob circunstâncias econômicas, políticas e sociais excepcionais, os problemas de emprego se elevam à categoria de “questão social”, exigindo medidas de política econômica e/ou intervenções de natureza política. É viável sustentar que se está diante de grave problema social, em face de uma situação que demonstra a extensão, a natureza e derivações como incremento da pobreza e efeitos negativos sobre a subjetividade dos excluídos ou dos inseridos de forma insatisfatória no mercado de trabalho.

É importante salientar que a definição dos problemas de emprego é fundamental para viabilizar as políticas destinadas a enfrentá-los. Destaque-se que, acompanhando o desenvolvimento do mercado de trabalho, a

definição dos problemas de emprego tem dimensão política, na medida em que, se restrita, pode excluir da atenção político-social as massas populacionais com “problemas de emprego” que não sejam, em princípio, estritamente problemas de “desemprego”.

Historicamente, a categoria “desemprego” tem sido definida de diferentes modos¹⁴. Evoluiu num processo de ajuste às características do mercado de trabalho, em contexto histórico definido, adequando-se a certas regulações institucionais.

Apesar de o desemprego ser considerado comumente o problema de emprego coletivo mais importante, a dinâmica do mercado de trabalho provocou mudanças que têm levado a novas definições do fenômeno. Principalmente no Terceiro Mundo, proliferam os trabalhos por conta própria e as formas variadas de emprego irregular e instável, sejam em áreas rurais ou urbanas. A preocupação com esse problema levou ao desenvolvimento do conceito de subemprego, numa tentativa de medir a insuficiência de emprego em horas de trabalho e renda auferida.

Ao longo de períodos de baixa atividade econômica, ou de recessão, o aumento do desemprego pode não refletir fielmente o aumento dos problemas de emprego na sociedade. Assim, a taxa de desemprego aberto pode ser enganosa, porque não se considera a variedade de problemas de empregos existentes. Neste sentido, pode-se considerar um débil indicador da orientação da política econômica e das medidas políticas e sociais.

O desemprego contemporâneo, ou a crise do emprego tem sido atribuído a várias causas: aceleração do processo de inovação e mudança tecnológica; reestruturação produtiva; crescimento econômico inadequado ou à globalização. Provavelmente a questão do desemprego envolva todas essa

causas, acrescida de mais algumas, como é o caso brasileiro, onde se inclui como determinante essencial a política cambial.

Seja qual for a causa do desemprego, ou mesmo, a forma de identificá-lo, ele torna-se um problema fundamental para a Sociedade e para o Estado. Além das repercussões econômicas, o desemprego afeta padrões culturais e, especialmente, aspectos subjetivos do indivíduo como, por exemplo, sua auto-estima.

Cabe ressaltar dois dados sobre a política de formação e capacitação: (1)- essas políticas não são panacéias. A qualificação em si não resolve problemas macroeconômicos. E mais, há programas de formação e capacitação inadequados, ou mesmo equivocados; sendo que, provavelmente, há recursos sendo dissipados; (2)- as metodologias de avaliação podem ser inadequadas e dimensões importantes de programas de formação podem não estar sendo avaliadas.

As políticas públicas de geração de emprego têm atuado, historicamente, em duas direções: (1)- o Estado abre postos de trabalho diretos, empregando pessoas; (2)- o Estado financia a iniciativa privada para que sejam gerados novos empregos. Estas duas formas tradicionais, mormente a sua possível eficácia, não consideram o trabalhador como parte no processo de emprego, tornando-o, mesmo sem ser este o objetivo, um agente passivo. Isto é um paradoxo das políticas focais, ou seja, isola o sujeito de sua situação social abrangente, com sérias conseqüências.

Deve-se considerar ainda a realidade em que se encontra o mundo do trabalho. O declínio do modelo fordista e suas derivadas implicam a necessidade de um novo tipo de trabalhador, que não pode mais ser encarado apenas como uma peça isolada do processo produtivo.

Por estas razões, os anos 80 caracterizam-se pela busca de um “*pós-fordismo*”, conceituado como inversão do fordismo: especialização por tarefa em vez de taylorismo e produção em massa, flexibilidade em vez de regulamentação rigorosa. A flexibilidade, em geral, tem como conseqüência o debilitamento dos direitos trabalhistas e fomenta a desqualificação profissional.

Desta forma, mais que gerar empregos – sejam diretos ou indiretos – uma política pública que pretenda atacar o problema em sua raiz tem que se pautar por medidas que qualifiquem o trabalhador para esta nova realidade econômico-social. Mais do que garantir um emprego deve ser construída uma

“(...)política pública de trabalho e geração de renda, com o objetivo de garantir qualificação e requalificação profissional para o conjunto da PEA, urbana e rural, de modo a propiciar a sua permanência, inserção ou reinserção no mercado de trabalho.” (Resolução 12 do Conselho Deliberativo do Fundo do Trabalhador - CODEFAT, 1996).

É nesta perspectiva que se enquadram os cursos de qualificação e requalificação profissional, bem como o próprio conceito de empregabilidade. Trata-se de uma política que tem o seu foco no trabalhador, ou seja, pretende instrumentalizá-lo para que não esteja sempre à mercê de eventuais modificações conjunturais.

Os resultados de uma política de abertura de postos de trabalho por estímulo direto à economia, como a construção de uma fábrica ou a formação de uma frente de trabalho, se medem pelo número de empregos diretos e indiretos gerados. A grande dificuldade de uma política que pretende melhorar a qualidade de vida dos trabalhadores através da sua qualificação é

que os seus resultados não são verificados diretamente. Surge, então, a necessidade de elaboração de alternativas de avaliação, que não se limitem aos aspectos diretos, mas verifique aspectos indiretos que auxiliem o combate ao desemprego. Para tanto, foi construída a presente pesquisa.

Em estudo dedicado à análise do sistema brasileiro de formação profissional, Anne Caroline Posthuma (1999) afirma que o sistema brasileiro de formação profissional no Brasil tem experimentado crescentes pressões para adaptar sua estrutura e seu modo de atuação para melhor atender às novas demandas surgidas no mundo do trabalho.

As transformações estruturais na economia estão mudando o foco da formação profissional. A indústria manufatureira perdeu a primazia como área de atividade econômica, superada pelos setores de serviços e comércio, enquanto a reduzida geração de emprego no setor formal foi compensada pela crescente importância do setor informal como a principal fonte de absorção de mão-de-obra.

O perfil da força de trabalho modificou-se, incluindo o aumento da participação das mulheres e de jovens em busca do primeiro emprego. Nesse sentido, a formação profissional assume uma feição de desafio social, na medida em que passa a atender a um público mais amplo, com a necessidade de elevar a baixa escolaridade de parcela significativa da força de trabalho, como compensação.

O conteúdo das metas do PLANFOR inclui objetivos quantitativos, visando aumentar o número de trabalhadores que têm acesso à capacitação ao ano; bem como objetivos qualitativos, incluindo a implementação de inovações estruturais na institucionalidade, na conceituação e no conteúdo dos cursos oferecidos.

A análise de Posthuma é estruturada em duas seções. A primeira avalia as atividades e

os resultados do primeiro quadriênio de operações do PLANFOR (1995-1999) nos seus aspectos quantitativos e qualitativos. A segunda considera os objetivos definidos para o segundo quadriênio do Plano e aponta mudanças que possam contribuir para aumentar a eficiência, o impacto e a relevância dessa nova abordagem para a educação profissional no Brasil.

Ele opera em duas vias: (1)- cria parcerias e acordos com entidades que podem contribuir para inovar a estrutura e o conteúdo de educação profissional do país; (2)- trabalha nos marcos de um novo sistema público de emprego. As atividades são desenvolvidas pelas Secretarias Estaduais do Trabalho e pelas Comissões Estaduais de Emprego (CEEs).

É notável como o sistema inteiro de educação profissional brasileiro tem crescido durante esse quadriênio, visto que o número total de treinandos dobrou, passando dos 3,5 milhões em 1995 para cerca de sete milhões em 1998, representando cerca de 9,8% da PEA. O PLANFOR estabeleceu a meta de criar, a partir de 1999, uma capacidade de treinar 20% da PEA por ano, já atingido cerca de metade de seu objetivo inicial.

Outro integrante do desafio do sistema brasileiro de treinamento vocacional é de natureza qualitativa. Algumas dessas transformações podem ser classificadas nas seguintes categorias: desenvolvimento de uma nova institucionalidade para a educação profissional; aumento da diversificação da estrutura de treinamento, em termos geográficos e em termos de incorporação de segmentos tradicionalmente excluídos da população trabalhadora; desenvolvimento de novos conteúdos para os cursos; promoção da empregabilidade da população trabalhadora.

A formação profissional no Brasil foi realizada tradicionalmente por algumas instituições, as principais sendo do “Sistema S” (Senai/Sesi, Senac/Sesc, Senat/Sest, Senar

e Sebrae) cobrindo três quartos dos treinandos do país em 1995, bem como as escolas técnicas federais e estaduais, as quais têm sido as responsáveis pela maior parte do treinamento.

Este sistema esteve focado na sua vocação social, além da formação técnica. Ele serviu como modelo para a formação profissional em muitas partes da América Latina e tem sido reconhecido internacionalmente. Para completar os esforços desse sistema, o PLANFOR tem estimulado a incorporação de novos atores e instituições no fornecimento de treinamento.

O envolvimento dos sindicatos foi especificado desde o início e representa um dos avanços mais notáveis do PLANFOR. Juntando-se a isso, a sociedade civil organizada, via ONGs e associações comunitárias, há muito têm oferecido treinamento voltado às necessidades das comunidades locais. Até mesmo algumas iniciativas regionais vêm sendo desenvolvidas através da participação do “Grupo de Trabalho 10 do Mercosul”.

Neste sentido, o PLANFOR contribuiu para alargar o foco de formação profissional direcionado a atender às necessidades desses segmentos, como também as demandas dos trabalhadores em risco de desemprego, trabalhadores do setor informal e trabalhadores de pequenas e micro-empresas nas áreas urbanas e rurais. Sua atuação descentralizada e participativa permite-lhe evitar uma abordagem assistencialista e economicista da formação profissional, pois o perfil da força de trabalho e suas demandas de qualificação têm mudado paralelamente às transformações estruturais na economia brasileira.

O primeiro desafio para um real desenvolvimento de qualificações no Brasil é o tratamento da questão da baixa escolaridade média (3,8 anos), pois é estimado que a PEA inclua 11,5 milhões de trabalhadores

analfabetos ou analfabetos funcionais. Dessa forma, a educação geral da força de trabalho pode ser fortalecida tanto pelos cursos de alfabetização quanto pelas escolas primárias e secundárias ou mesmo incorporando a educação básica nos programas de formação profissional.

Um exame do primeiro biênio do PLANFOR (1996-1998) demonstra que se ele não atingiu integralmente suas metas, ao menos serviu como catalizador de novas ações, proporcionando um grande salto, em termos quantitativos e qualitativos, no sistema brasileiro de educação profissional.

Diante desta intensa relação de interesses corporativos, visando à qualificação nacional do trabalho em época de grandes transformações econômicas e ajustes estruturais, cabem algumas notas sobre o significado da “democracia participativa nas condições contemporâneas”.

O tema é indigesto, não muito estudado no Brasil, dando margem a grandes confusões conceituais. Além disto, o debate se torna difícil entre cientistas sociais nacionais, dada à falta de tradição empírica da área. A maior parte dos estudos em sociologia e política, principalmente, não apresenta referentes empíricos, sobre os quais poderiam ser estabelecidas as bases de um debate real, validado.

Outras dificuldades estão na precoce e artificial politização dos poucos conhecimentos disponíveis. Tratar de democracia no Brasil, antes de tudo, hoje, é posicionar-se contra ou a favor do pretenso neoliberalismo do governo de Fernando Henrique Cardoso.

Com isto, é construída uma barreira que impede o reconhecimento de nossos avanços democráticos, especialmente desde a Constituinte de 1988, onde o país consagrou alguns institutos jurídicos, como o *mandado de injunção*, pouquíssimo utilizado pelos

cidadãos, e que visa garantir acesso aos bens e serviços públicos definidos como universais como a educação elementar, por exemplo.

Outros casos surgem como ilustração de avanços, como a administração compartilhada entre o Estado e outros agentes sociais, como sindicatos, centrais sindicais e entidades empresariais ou organizações não-governamentais. A política de assistência social, de saúde pública, os programas de formação e qualificação profissional dos trabalhadores, as políticas educacionais, a política de reforma agrária, são exemplos candentes que já saímos de uma fase embrionária da democracia representativa para a democracia mais participativa.

O Estado brasileiro atual tem sustentado programas extensos de políticas sociais compensatórias, considerados entre os maiores do mundo. O que está em jogo, daqui por diante, é o desafio do aprofundamento desses programas amplamente democráticos, tornando-os mais eficientes e transparentes. Já ultrapassamos o momento de estabelecer as bases mínimas da *governabilidade*, que se define pela possibilidade de haver força política para governar. Estamos agora em território pertinente a *governança*, que se traduz por transparência e responsabilização total dos governantes (*accountability*).

Todavia, essas implicações esbarram no fato de que o debate público entre intelectuais e a imprensa continua sendo comandado por conceitos algo fora do lugar, prejudicando o entendimento do que se passa no país e impedindo a formulação mais correta de projetos para o futuro. O pessimismo contaminador das análises tem como fonte primordial à incapacidade teórica e metodológica de grande parte dos intelectuais.

Na verdade, a negatividade dos argumentos não reflete, necessariamente, a existência de um exercício crítico. Os dados não têm sido contemplados, bem como as

alternativas historicamente oferecidas não têm sido avaliadas. Criou-se um ambiente pouco propício ao debate e a considerações de possíveis históricos.

Diante das intransigências de discursos e práticas brasileiras, é sempre bom fazer considerações comparativas, tendo a América Latina como ponto de referência. Com os movimentos de integração política e dos mercados econômicos, a América Latina ressurge para o Brasil como uma referência importante e necessária.

As elites políticas brasileiras têm sido, e logicamente serão traídas pelas costumeiras abordagens de curto prazo e de pouca abrangência analítica. A urgência de várias crises históricas acumuladas, de origem política e econômica, é uma das determinantes da pressa em resolver problemas complexos com estratégias simplórias.

O Brasil embarcou inexoravelmente nas políticas de ajuste estrutural, determinadas pelo FMI e pelo Banco Mundial. Afinal, uma contingência histórica. Todavia, isto não deveria ter perturbado a visão das elites sobre questões que não podem receber um tratamento padronizado, segundo os ditames das agências internacionais. É o que indicam as recentes crises institucionais que ameaçam profundamente a governabilidade de muitos países latino-americanos.

Ao aumento dos gastos sociais no Brasil, por exemplo, não tem havido correspondência, na mesma proporção, da diminuição das linhas de pobreza. O aumento da oferta de vagas no ensino superior, basicamente no setor privado, não tem tido correspondência necessária no aumento de qualidade da oferta, gerando melhores condições de competitividade ao país.

Está ausente uma estratégia estatal de remodelação das agências intermediárias que seriam responsáveis pelo oferecimento de

bens e serviços e que teriam por função disciplinar os fatores econômicos e sociais que garantiriam a reprodução democrática do sistema social.

Em pleno transcurso do projeto rumo às metas do ajuste estrutural, a América Latina volta a ser objeto central das atenções. A estabilidade macroeconômica tem sido fortemente abalada por recentes acontecimentos internacionais, como aqueles decorrentes da queda das principais Bolsas de Valores do mundo, todas abarcando capitais relacionados a grandes investimentos na América Latina.

Neste quadro, a plena internacionalização dos fluxos econômicos, ajuda, ainda, a ressaltar a precariedade do sistema de relações sociais e políticas. Na verdade, a América Latina convive em ambientes de muitas transformações simultâneas, sem ter ainda resolvido alguns dos seus fundamentos de infra-estrutura.

O quadro geral é de imensas dificuldades. Do ponto de vista das elites políticas estratégicas, parece claro que os executivos latino-americanos terão de conviver cada vez mais com altos níveis de conflitos políticos e sociais, baseados que estão na agudização do que se chamaria (antiga, mas não tão remotamente) de luta de classes.

Neste sentido, a vulgarização de certos episódios envolvendo pressões populares, geralmente muitos bem organizados por atores sociais complexos e sofisticados, como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) no Brasil, ajuda a naturalizar o novo tipo de conflito. Há um desafio aos sistemas políticos em vigor no continente. A pura repressão, em condições de aprofundamento da democracia representativa, é inaceitável.

A solução parece estar na obediência dos velhos ditames da social-democracia

européia em períodos de grande conflito político e social. Negociar, operar, corrigir rumos, na expectativa de que as grandes estruturas macroeconômicas comecem um novo ciclo de acumulação e possibilitem melhor distribuição do produto gerado.

Axioma derivado das teorias de desenvolvimento: *sem criação de excedente econômico não há civilização.*

Para debater este tortuoso processo de mudanças, em ambiente de grande pressão social e instabilidade, reuniu-se em Buenos Aires em maio de 2000 o *III Congresso Latino-americano de Sociologia do Trabalho*. Tanto especialistas, como agentes mobilizadores e sindicalistas, constataram as enormes dificuldades em oferecer caminhos distintos às políticas de ajuste estrutural comandadas pelas finanças internacionais, a partir de situações de déficits fiscais históricos carregados pelos Estados na América Latina. O rompimento com a cadeia de decisões que condicionam as políticas macroeconômicas na região não se apresenta como algo fácil de ser conseguido. Em geral, por comodismo ou falta de criatividade teórica, aceitam-se as circunstâncias históricas como passageiras. Somente uma nova onda de crescimento econômico, com ajuste fiscal crescente, possibilitará a elaboração de alternativas globais.

É o velho "etapismo" que marcou a convivência política e intelectual entre o estruturalismo cepalino e as perspectivas embasadas no marxismo na América Latina. Diante do Estado enfraquecido, verdadeiro *Leviatã Encurralado*, começam a faltar alternativas politicamente viáveis aos setores mais progressistas no subcontinente. Desta forma, ressurgem ondas de moralismo, fazendo crer que o aperfeiçoamento dos mecanismos legais de controle da administração pública, ainda que necessários e essenciais, serão suficientes para estabelecer novos patamares e horizontes históricos.

Neste panorama, parece vital ter em perspectiva as transformações históricas do Estado, para que a imaginação sociológica e política possam ser exercidas. A questão é relevante especialmente porque diz respeito ao enfrentamento das atuais debilidades estatais encaradas desde a origem da capacidade de extração fiscal, justamente aquele que possibilita a expansão ou retração das funções reprodutivas do Estado.

Em qualquer perspectiva disponível, a implantação do Estado Moderno tem como fulcros à centralização do poder, extraído de múltiplas unidades de controle territorial por meios militares e tributários, bem como o estabelecimento da supremacia de um direito universal objetivo sobre todos os interesses e direitos particulares. Ao longo destes dois últimos séculos, o Estado que conhecemos hoje é a resultante de uma grande e incomparável invenção social e política. Ele tem sido construído ao redor de uma enorme tensão entre as aspirações individualistas de pessoas e grupos de interesse e as propostas de suporte coletivo. A recente falência dos modelos políticos inscritos sob o *socialismo real*, liderados pela experiência soviética, sinaliza o fim de uma era, mas fortalece a existência de um desafio teórico e prático não resolvido, desde os primórdios da modernidade que nasce com a *Declaração de Independência* dos Estados Unidos.

O desafio central do Estado Moderno está localizado na conciliação entre o individual e o coletivo. A crescente transformação das relações sociais, sob a égide da universalização das formas mercantis de produção em que o capitalismo vai se tornando hegemônico em todo planeta, torna evidente que nem todos os homens e culturas estão disponíveis para seguir as conseqüências necessárias de uma ordem social e política onde o elemento eficiente é dado pelo êxito da iniciativa e atividade pessoal. Um sintoma claro desta contradição está posto pelo fato contemporâneo da existência de uma riqueza jamais acumulada

pela humanidade, convivendo com formas predatórias e desumanas de pobreza e discriminação generalizadas em todo o globo, em todos os países, inclusive nos mais ricos.

Isto tem tornado ainda mais agudo o desafio deste fim de século. A existência massiva da pobreza e da exclusão, ao lado de enorme e inusitada riqueza, implica a necessidade de intervenção do Estado no próprio circuito mais profundo das relações sociais e econômicas cotidianas. Ocorre, para agravar o eterno desafio às teses fundadoras do Estado Moderno Democrático, que este mesmo Estado se encontra - hoje - desaparelhado e incapaz de uma intervenção que seja eficiente e democrática.

A imperícia estatal se revela na sua ineficiência como provedora de bens públicos essenciais, como serviços de educação, proteção social, educação e segurança; bem como na sua debilidade, como agente de ordem pública universal, para garantir o exercício dos direitos plenos de natureza individual e coletiva de seus cidadãos. Na verdade, o Estado Moderno, ao final do século XX, está indicando o fim de um ciclo, onde perdem o monopólio da representação dos interesses coletivos, o monopólio da força e da violência sistêmica, e o monopólio da iniciativa de políticas de interesse universal. A recente Conferência da OMC em Seattle (USA), onde organizações não-governamentais de vários países praticamente impediram as deliberações dos Estados Nacionais, bem exemplifica o quadro atual desses impasses.

Neste quadro, e ainda durante o período governamental do presidente Fernando Henrique Cardoso foram feitas inovações institucionais, com a conseqüente emergência e fortalecimento do Terceiro Setor, que, coligado a programas como o PLANFOR, veio a permitir novas ramificações pela delegação do Estado às organizações sociais, Cabe salientar alguns traços desta emergência, que continuou no Governo de

Lula da Silva. Mesmo quando o PLANFOR mudou de nome.

O PLANFOR (1995-2002) foi substituído pelo PNQ (Plano Nacional de Qualificação) no ano de 2003, mas realmente iniciado em 2004, com uma programação contingente para o período 2004-2007. Por esta razão, não é objeto de nenhuma avaliação neste artigo; uma vez que as primeiras avaliações somente serão críveis a parti de 2007. Segue as mesmas diretrizes básicas do PLANFOR, porém exalta o relativo fracasso na obtenção de metas quantitativas do programa do governo anterior ao de Lula da Silva, além de sublinhar a falta de integração de seus vários subprogramas que deveriam levar à empregabilidade e melhoria da qualificação profissional dos trabalhadores.

As principais inovações instituídas, já presentes em princípio na Constituição Federal de 1988, vieram no bojo de amplo debate sobre a questão fiscal, a crise da administração pública e a desestatização da economia. Criou-se um Plano e Administração Pública Gerencial, que redundou, entre outros, no Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado (1995). Neste quadro, a Lei da OSCIP (Organização de Sociedade Civil de Interesse Público- lei 9790/99), foi crucial para a efetiva delegação de funções estatais a mecanismos intermediários de representação social, forçando participação e co-responsabilidade sobre as responsabilidades estatais.

Outra ocorrência importante no período foi a instalação do Conselho Nacional de Justiça, criado por lei em 31/12/2004 e instalado em 14/06/2005, como previsto pela Constituição de 1988 e destinado a funcionar como órgão corregedor e orientador das políticas judiciárias no Brasil.

Participando do DATA-UnB, coordenamos um *websurvey* sobre a imagem do Judiciário junto à população brasileira, incluindo na amostra membros do próprio

Poder Judiciário. Este projeto redundou na instalação, no sírio do STF, a seção “A Justiça em Números”, que ajudou a alimentar e angariar apoio à consolidação do CNJ entre os poderes da República. A pesquisa foi realizada no período 2004-2005^u.

Dentre os resultados da pesquisa, percebe-se que os magistrados receberam os resultados da pesquisa como o esperado, tanto em relação à confiança no poder Judiciário, quanto à confiança nos magistrados. Alguns consideraram essa avaliação do Poder Judiciário como negativa, dando como motivos para isso a percepção de que a população não estaria sendo satisfatoriamente atendida, além da morosidade do trâmite dos processos e outros motivos de campanha negativa. Aqueles que consideraram a avaliação positiva, deram como razão a honestidade dos juízes e a baixa corrupção presente neste Poder.

A reforma do judiciário foi desacreditada pela maioria dos magistrados, considerando-a insuficiente. Em relação ao funcionamento do Judiciário, houve reconhecimento de que a justiça seria morosa, o número de magistrados insuficiente e a legislação inadequada, assim como a infraestrutura do Poder Judiciário em si.

As ciências sociais diante da crise: mais um problema de imaginação sociológica

Pode ser que o período contemporâneo seja mais sujeito às crises que os períodos anteriores, porque as defasagens e os desconcertos devidos às nossas especulações tecnicistas são numerosas e mais rudes do que nas épocas em que dominavam a experiência e a sabedoria.”Julien Freund (1983)

A crise financeira global, que estamos prestes a viver a partir do início deste século XXI, desafia não apenas a Civilização tal como a conhecemos, mas também, as Ciências Sociais, que pretendem dar conta dessa crise, mediante a consideração erudita de seus dos sintomas.

Com o fito de oferecer um quadro sintético dessa crise, recorremos ao discurso de cinco especialistas notáveis, em seus comentários mais bem pessimistas sobre o fenômeno do qual foram igualmente profetas. De acordo com eles, a grande crise das finanças internacionais, emergente desde os anos 80 e recrudescida nos anos 90, com vários ataques especulativos às moedas (só nos dois períodos de governo de Fernando Henrique Cardoso foram nove) pode ser identificada por meio de uma diversificada série de sintomas, dependendo da ênfase escolhida por cada um dos analistas. Entre muitos outros, vale a pena destacar as seguintes características mencionadas por esses anunciadores do desastre:

1. A primeira recessão verdadeiramente global da economia moderna;
2. A ruptura de um ciclo virtuoso, convertido, agora, em círculo vicioso;
3. A amplitude global dos excessos creditícios responsáveis pela catástrofe;
4. O fruto de um mercado perigosamente desregulado;
5. Um processo com alto potencial de contágio – uma espécie de pandemia;
6. Um risco capaz de levar à deliquescência sistêmica total do aparato financeiro;
7. Uma ameaça de estancamento dos fluxos de capital, comércio, informação e trabalho;

8. Uma reversão brusca da euforia em projeções negativas;
9. Um processo imprevisível, e possivelmente auto-alimentado de derrocada dos mercados, em uma espécie de profecia autocumprida (Efeito Édipo).

Não sabemos, ainda, qual poderá ser a contribuição positiva das Ciências Sociais ao equacionamento dessa conjuntura crítica. Sabemos, no entanto, que delas se espera a elucidação plena e convincente do fenômeno, esmiuçando-o nos seus detalhes, para apreendê-lo, finalmente, em sua totalidade. Delas se requer que se mostrem capazes de conferir um sentido ao desastre, revelando suas causas, prevendo seus desdobramentos e conseqüências, apontando soluções conjunturais e abrangentes, com vistas ao futuro do sistema, para, se possível, torná-lo menos suscetível a fenômenos dessa natureza.

Mas serão elas capazes de razoavelmente atender tantas e tão altas expectativas? Estarão, conceitual e tecnicamente, preparadas para enfrentar as questões espinhosas que esta primeira megacrise do século XXI lhes propõe? O ponto de partida para uma resposta a essas perguntas parece-nos exigir a reconsideração atenta e conseqüente de alguns dos seus paradigmas clássicos, para constatar se estão à altura dos desafios inerentes ao esforço de desvendamento do problema, considerada a complexidade e magnitude do mesmo. Mais do que soluções, cremos encontrar aí dilemas insolúveis.

Na busca de saídas e alternativa teóricas, as considerações mais usuais têm sido baseadas em correntes de pensamento cujo sustentáculo principal é o amplo quadro de referências oferecido pelo liberalismo à *outrance*, como se essa corrente opaca e simplificadora oferecesse todas as armas para

enfrentar o impasse crítico atual. Dispostos a não ceder às tentações desse reducionismo – demasiado fácil, dada a sua legitimidade – desejamos propor aqui algumas ponderações que contemplem a complexidade da aproximação entre crise e liberalismo contemporâneos.

Dentre os teóricos contemporâneos, Richard Bellamy (1994) opera fina distinção entre os vários conteúdos assumidos pelo liberalismo moderno, assinalando as intrincadas relações entre o próprio liberalismo e a democracia que dela resultam. Nesse âmbito, ao invés de identificação ou fusão, o que parece predominar são as aproximações históricas marcadas, em maior o menor grau, pela conturbação.

As crises sociais sejam quais forem sua natureza, causas e conseqüências, ou mesmo sua gravidade e profundidade, têm, invariavelmente, o mérito de provocar a reflexão individual e coletiva, remetendo-nos, para além do momento atual, às reflexões analíticas presentes no panorama da construção das Ciências Sociais modernas, desde o século XIX.

Assim, no bojo do liberalismo, a tensão entre valores éticos e valores econômicos favoreceu a entrada em cena de novas variáveis e novos conflitos que definem os limites e as possibilidades da democracia liberal, em nossos dias. O crescente alargamento da liberdade individual, como garantidora de soluções sociais cada vez mais igualitárias, por exemplo, era uma presunção do chamado liberalismo ético de Adam Smith, Herbert Spencer e John Stuart Mill.

A partir de 1930, no entanto, a história mundial encarregou-se de negar essas relações, evidenciando-se, então, com clareza, que a sociedade de massas exigia melhores condições e meios de autoproteção, até mesmo para garantir sua própria reprodução como sistema (MÉSZÁROS, 2002). Contrariamente à crença teológica de David

Ricardo e de Adam Smith, autores socialistas e antiliberais buscaram atestar empiricamente as teses hegelianas. O progresso; o avanço das forças produtivas (sobre a natureza e a sociedade) provoca a degradação geral, inclusive a do herói burguês, suposto portador de liberdade ilimitada e soberana capacidade para fazer escolhas racionais diante de alternativas reconstruídas, mentalmente, a partir de seus máximos ganhos individuais.

Em outras palavras, ao tratarmos das relações entre democracia e liberalismo, enfrentamos um duplo dilema. Um deles, de natureza filosófica, tem sua origem no conteúdo de indivíduo, de liberdade pessoal e trans-individual, frente à possibilidade de escolhas. O outro dilema está dado pela maior ou menor presença institucional do Estado nos fluxos produtivos e políticos que dão à sociedade contemporânea sua forma característica. É deste que vamos tratar aqui, não obstante as limitações filosóficas inerentes às proposições de controle dos efeitos da crise, como é fácil supor.

Podemos afirmar que, tanto o comportamento, quanto as instituições se vêem, permanentemente, afetados pelo sistema das relações sociais. Neste sentido, não há soberania na decisão individual nem tampouco neutralidade no contexto. Além do conjunto das relações sociais, merece atenção o papel central dos interesses, de indivíduos e grupos, pois são eles os responsáveis pela configuração das lutas de classe, no processo de disputa distributiva¹². Mais do que os arranjos institucionais, ou a moralidade geral, explicitada em valores socialmente vigentes, cabe às relações sociais produzir a confiança, principalmente na vida econômica.

As Ciências Sociais têm frequentemente, desprezado temas importantes propostos pela economia neoclássica. Aceitam que processos de mercado não são sujeitos a estudos sociológicos, pois assumem que as relações sociais têm, nas sociedades modernas, um

papel apenas friccional e desagregador, abandonando o “mercado” como objeto. Neste sentido, a seminal obra de Max Weber e os trabalhos de Charles Tilly são desprezados de modo irresponsável, pois o surgimento do “mercado” talvez seja a primeira marca aceita da modernidade pós-medieval, como instituição que corporifica e dá sentido às relações sociais, principalmente no surgimento das cidades, a partir do século XVI.

Essa displicência analítica está fortemente arraigada na abordagem da “escolha racional”, hoje hegemônica no campo das Ciências Sociais. Os indivíduos comparecem ao teatro contemporâneo de forma atomizada e com metas econômicas assumidamente individualistas. Temos aí a velha crença de que o conjunto das escolhas livres e individuais, exercidas num contexto de relações sociais neutras, venha a compor o “bem comum”. Essa abordagem é incompatível com aquela que parte do pertencimento econômico, base material da existência social.

No campo das relações entre economia e sociedade, há posições teóricas polarizadas. De um lado, uma concepção sobre-socializada (*oversocialized conception*) presente na obra de Talcott Parsons. De outro lado, uma concepção sub-socializada (*undersocialized conception*), tal como a encontramos em Thomas Hobbes. No caso de Parsons, as relações sociais tendem, com sua formatação, a imperar sobre as outras esferas, sejam institucionais, sejam econômicas. Na obra de Hobbes, por sua vez, encontramos um homem atomizado face a face com conflitos de toda natureza, basicamente econômicos e políticos. Só há um meio de resolver seus conflitos: o Estado Leviatã, que independe da vontade geral e da manifestação dos súditos para tal.

No âmbito da tradição liberal clássica, a tese de Hobbes é desprezada, uma vez que as políticas repressivas, típicas do Leviatã, se

tornariam dispensáveis devido ao próprio funcionamento dos mercados competitivos. Para Adam Smith, por exemplo, quem faz comércio não faz amigos. As relações sociais seriam, pois, de caráter friccional, impedindo o êxito dos objetivos de mercado.

Tanto um, quanto o outro se revelaram, desde o princípio, incapazes de proporcionar versões satisfatórias da gênese e ontologia do laço social. Ambas são vítimas, quiçá inconscientes, da mesma ilusão – a do indivíduo – concebida, pelo primeiro, como escravo da tradição, que o possui numa espécie de transe normativo. No segundo, o mesmo indivíduo aparece como centro e juiz soberano de uma faculdade natural – a ‘escolha’, prerrogativa do *calculating man*, também ele um servo, só que, neste caso, do próprio *interesse*.¹³

Em virtude desse mal disfarçado axioma da preeminência do indivíduo, não há como pensar, verdadeiramente, a questão das relações sociais. A não ser mediante outro paradigma – o da reciprocidade – no qual ressalta o aspecto inexorável e indissociável da ação social, que é, desde o princípio, um processo marcado pela mutualidade.

Esse terceiro paradigma resulta do reconhecimento de dois fatos de cardeal importância para a teoria antropológica. O primeiro é etnográfico e permanecerá sempre indissociável da maior descoberta de Bronislaw K. Malinowski: o circuito melanésio de bens de prestígio conhecido como *kula*, palavra trobriandesa que significa *círculo*. O segundo é de natureza teórica, e consiste na engenhosa interpretação dada por Marcel Mauss ao primeiro. Dela resulta, inequivocamente, que a troca consiste no tríplice movimento do *dar, receber e retribuir*, realizado sob os auspícios paradoxais da espontaneidade e da obrigação.

A dialética de dádiva e contra-dádiva faz coincidir, no *fato social total*, as interações morais, sociais e econômicas.

Neste sentido, a dádiva surge como instância reguladora, por excelência, dos padrões de justiça, das práticas de parceria e da circulação das mercadorias. Em tempos modernos, a invenção do mercado livre, da moeda e do preço, promoveu um aspecto, até então inédito, desse tipo de sistema dinâmico – a *impessoalidade*. Em virtude dela, as pessoas se ocultaram no manto homogeneizador do individualismo; ou se dissolveram na massa indiferenciada dos indivíduos.

Os movimentos promovidos por essas três formas da reciprocidade vêm, com efeito, crescendo de forma exponencial, em matéria de abrangência e velocidade. E, não obstante suas feições moderníssimas, todos eles permanecem vinculados às mesmas exigências estritas presente na troca primitiva do *kula* – fidelidade e confiança. “Dar com certeza de que não sairemos perdendo é a base de toda a sociedade. Se essa certeza não existe, não há sociedade possível.” (GODBOUT, 1998).

Além desses dois componentes essenciais, a compreensão dos mencionados fluxos constitutivos da sociedade contemporânea, bem como da grande crise financeira, na qual essa se encontra mergulhada, requer que se leve em conta a escala desses fenômenos, seu caráter massivo, anteriormente assinalado. Para tanto, a ciência social dispõe de um recurso ao qual talvez tenha dado menor atenção do que era devida. Referimo-nos ao conceito de *massa*⁴.

Entre os contemporâneos, Elias Canetti (1905-84) veio notabilizar-se para as Ciências Sociais graças a seu estudo sócio-antropológico sobre as massas. No trabalho publicado em 1960 sob o título *Massa e Poder*, encontra-se uma formulação teórica original sobre a natureza e a configuração comportamental das massas. Para nossos fins, resulta adequada sua distinção entre *massas abertas e fechadas*. A primeira dessas formas revela-se, particularmente importante na

consideração sociológica da crise financeira internacional, foco do nosso interesse.

“A massa *aberta* é a massa propriamente dita, que se entrega livremente a seu ímpeto de crescimento. Uma massa *aberta* não tem uma idéia ou sensação clara de quão grande poderá vir a ser (...). Ela deseja crescer até o infinito, e aquilo de que precisa para tanto são mais e mais pessoas.”⁴ Eis as massas *par excellence*, resultantes do crescimento demográfico exponencial da população do planeta e de sua acelerada urbanização, características singulares dos tempos modernos, e, portanto inseparáveis deles.

O vertiginoso crescimento das operações creditícias, sob múltiplas formatações tecno-financeiras, promoveu, sob as mesmas condições, a multiplicação dos agentes nelas envolvidos. Desse modo, gerou-se uma incomensurável massa aberta de credores e devedores, formando o que, num determinado momento, surgiu como um circuito aparentemente inesgotável de aquisição de riqueza e prestígio social, disseminada velozmente em todo o globo. Essa massa de devedores e credores torna-se relativamente independente do circuito de produção real da economia; caracterizando, assim, a moeda como produto, sem referência à sua qualidade intrínseca de produto do trabalho social acumulado, como na teoria marxista.

Na sociedade contemporânea, os processos de mobilização de massas, por sua vez, têm sido intermediados por uma engenharia social construídos por operosos agentes e agências. O caráter espontâneo da mobilização torna-se cada vez raro. A institucionalização da mobilização vem, crescentemente, domesticando o impulso primal das massas, colocando, agora e cada vez mais, postas a serviço de *causas* incorporadas a estratégias políticas nem sempre transparentes ao grande público.

Por sua vez, os componentes das interações entre economia e sociedade passam por vários escrutínios. Marx, Max Weber, Simmel e outros nomes importantes, como Norbert Elias, vão aos píncaros da matéria. Para Weber, por exemplo, nem todas as relações entre os homens são relações sociais; pois essa só existe quando revestida de intencionalidade, de sentido. Um choque na rua entre dois indivíduos não caracteriza uma relação social, por exemplo, mas a ação econômica é um tipo de ação social, distintamente.

Assim, as relações fundadoras na esfera da existência material – *produção, distribuição e consumo* – são revestidas necessariamente de sentido, sendo, pois caracterizadas como relações sociais, ou ações sociais intencionais. Suas articulações produzem tendências de longa duração, na tradição de Kondratieff (1935). Nessa argumentação estão duas elaborações, ancoradas tanto nas “ondas longas da vida econômica”, como no caráter de pertencimento e dependência da economia como parte de circuitos que incluem as instituições legais, culturais e políticas (*embeddeconomy*), tal como desenvolvida por Karl Polanyi (BLOCK, 2005).

Com Kondratieff, aprendemos que a dinâmica da vida econômica na ordem social capitalista não é simples e linear, mas possui um caráter complexo e cíclico. Ele toma como marco, a partir de estudos estatísticos sobre séries de dados desde 1789, a duração média de cinquenta anos para cada ciclo. Nesse âmbito, o autor sublinha que duas dimensões são cruciais, afetando a intensidade e a natureza dos ciclos na sociedade capitalista: mudanças tecnológicas e a ocorrência de guerras e revoluções. O caráter coletivo, socialmente construído dessas dimensões sustenta suas demais hipóteses sobre as crises cíclicas, como tais.

Com Polanyi, a partir de sua obra central, *The Great Transformation* (1944),

aprendemos que o ciclo de relações sociais da ordem capitalista baseado em um grande grau de liberdade ocorreu somente em curto período de tempo (1914-39). No mais das vezes, o liberalismo experimentou ondas de forte regulação econômica e política. Isso porque Polanyi, baseado em farta evidência histórica, rejeita conceituações da economia como portadora de autonomia analítica. A economia é sempre *embedded* (incrustada) em laços culturais, legais e políticos; mesmo em períodos de aparentes e máximas manifestações de independência.

Uma economia de mercado, hierarquizada a partir das posições diferenciadas de grupos, contendo tendências monopolísticas, dado o próprio funcionamento do mercado com suas tensões, tende a produzir conflitos de ordem distributiva. A igualdade, mesmo a de oportunidades, é uma impossibilidade lógica. Para dirimir e acomodar os inevitáveis conflitos, que certamente tendem a desembocar em guerras localizadas ou globais, o Estado intervém por meio de políticas (fiscal, previdenciária, social, etc.), direta e indiretamente.

Quanto mais longos e intensos os fluxos que caracterizam a globalização – fluxos de comércio, de capitais e de trabalhadores – mais eles implicam na existência de uma generalizada crise de crédito. Estamos, pois, como a própria palavra “crédito” sugere, no cerne da questão da confiança.

Nesse contexto, e dada a enormidade dimensional dos mercados financeiros, a única hipótese de se manter a estabilidade consiste na implementação de uma possível psicologia da confiança. Em geral, o público esquece as amargas lições das grandes crises financeiras do passado, embalando-se em expectativas extravagantes da fortuna, que lhes virá, no futuro, de seus investimentos que creem garantidos, livres de qualquer risco.

A grande dificuldade enfrentada pelas Ciências Sociais contemporâneas está na falta de quadro de referências aptos a capturar os sintomas conjunturais no âmbito de uma teorização que deve – necessariamente – resgatar alguns ensinamentos clássicos, combinados com trabalhos modernos nas distintas áreas de conhecimento do social (OFFE, 1989).

Neste sentido, a crescente superespecialização das Ciências Sociais tende, inexoravelmente, a comprometer sua capacidade de levar em conta o todo, levando-as a se dispersarem nos fragmentos.

Toda crise provoca perturbações, não apenas nos diversos fluxos submetidos às súbitas, em geral inesperadas inflexões, mas também no ânimo dos sujeitos que neles estão envolvidos. Crises são contraditoriamente vividas sob o signo da desmoralização ou da liberação. Nesse sentido, promovem uma divisão entre as pessoas, sendo, para umas causa de incerteza e desconcerto; para outros, ao invés, promessas. Algumas raras vezes alcançam a quase unanimidade da apreciação negativa. Nestes casos, configuram o que verdadeiramente se poderia chamar catástrofe¹⁶.

Por isso, além de ressaltar a interdependência criada pela globalização atual é necessário sublinhar alguns fenômenos ocorridos no campo analítico dessa situação. Nesse sentido, a Escola de Regulação Francesa¹⁷, aponta como matéria-prima da crise atual o esgotamento do Fordismo, com o conseqüente abandono da centralidade da *relação salarial*, em detrimento do processo avassalador do mais recente capitalismo desorganizado, qual seja a *administração da moeda*.

Ou seja, o *regime de acumulação capitalista* pode comportar diversos *modos de regulação*. O Fordismo não deixa de ser uma inovação funcional, no amplo campo do desenvolvimento capitalista moderno. Desde

então, foi produzida extensa literatura sobre as diversas formas de apresentação da regulação, que na verdade remetem à noção de *reprodução* em Karl Marx. A diversidade dessa produção reside na constante verificação das formas institucionais que procuram reger o mercado, em busca de pontos de equilíbrio e gerenciando conjunturas críticas de desestabilização.

Ao longo dos anos 1970, com a eliminação do padrão-ouro sobre o valor da moeda norte-americana, a função de administração da moeda tornou-se ainda mais relevante para o sistema de decisões. Sempre houve tentativas de descolamento entre produção e moeda no regime de acumulação capitalista, desde a Bolha das Tulipas (século XVII na Holanda). Todavia, a partir dos anos 1970 há uma crescente independização; sendo a administração da moeda o fato mais relevante para os decisores públicos e privados.

Os regulacionistas buscam compreender o capitalismo contemporâneo por meio de separações em seu processo constitutivo – a mercadoria e o assalariamento. Essas formas constitutivas se entrelaçam e geram séries transitórias de regularidades, por meio dos chamados “regimes de crescimento”.

Mais ainda, além da ilusória separação entre mercadoria e assalariamento, para os regulacionistas o problema está em que a moeda assume crescente hegemonia frente às demais formas institucionais. A passagem do Fordismo à atual fase de domínio da financeirização, tal como prevista desde o século XIX, delega à moeda o apelo de forma institucional predominante (AGLIETTA e ORLEAN, 1976). Na verdade, os agregados monetários – diversos e pulverizados – tornam-se meras práticas contábeis, representando uma suposta “homogeneidade monetária”. São diferentes objetos, de natureza distinta, nada havendo que os possa unificar e controlar sob uma

única ordem, um modo de regulação simples e administrável.

Não se torna necessário reafirmar que, nessas condições, a hegemonia de certas moedas torna-se objeto de lutas nacionais e internacionais pela hegemonia de poder; assim, afetando todo o sistema mundial.

Além do declínio do Fordismo, como matriz inspiradora das formas modernas de regulação, é justo sublinhar o esgotamento do Keynesianismo dos anos dourados, com a falência de políticas estatais de geração e garantia de renda e emprego, com a eclosão de déficits públicos sistemáticos e o aparecimento de estranho e surpreendente fenômeno, desde os anos 1980: a *stagflation* (inflação + estagnação). Esse fato provocou, como sabemos por experiência, políticas macroeconômicas antikeynesianas, antidemanda efetiva e anti-fordista, sob inspiração monetarista.

No contexto contemporâneo, o Estado Capitalista, desde o século XIX a partir dos Estados Unidos, cria um novo ente para acomodar e gerenciar esses inevitáveis conflitos, sem necessariamente solicitar de sua estrutura constitucional e permanente interferência do Executivo, do Legislativo e do Judiciário. Essa nova entidade é a “Agência Reguladora”. Uma estrutura paraestatal, sem ser, necessariamente, dominada pelo ocasional governo.

Na verdade, ao final da década de 1980, em todo mundo fora do bloco sino-soviético, o modelo de intervenção do Estado havia se esgotado. O novo caráter assumido pelo Estado passa a ser de coordenador-regulador, em substituição a uma atuação centralizadora nas funções de execução e prestação dos serviços públicos. Tudo isso ocorreu, a partir das experiências chilenas sob a égide de Augusto Pinochet (1973), britânicas no governo de Margareth Thatcher (1979) e norte-americano a partir da posse de Ronald Reagan (1980). Esses governos

demarcam o início de uma transformação fortemente marcada pela transição da administração pública burocrática para a gerencial. É, pois, na cultura do movimento pela revolução gerencial do Estado que ocorre a ascensão das agências reguladoras.

Há diversas formas de encarar o fenômeno. A mais convencional está no seu papel de auxiliar do Estado, com funções de ente executivo e regularizador, ao mesmo tempo. Outra perspectiva é dada pela própria história das agências nos Estados Unidos, onde não é o papel do governo o mais crítico, mas a presença do Estado na economia. A mais substantiva está centrada nas relações das agências com o próprio regime democrático, em uma fase da história onde desaparecem alguns dos principais dilemas de organização econômica presentes no século XX, mas, em contrapartida, a globalização econômica, política e cultural implica em graus de complexidade jamais conhecidos. Os conflitos entre empresas, assim como entre empresas, Estados e a massa de consumidores, dada a originalidade da nova situação em um quadro de capitalismo universalmente instalado, cuja marca é a mercantilização de todas as relações sociais, torna o conjunto de leis vigentes incapazes de encontrar soluções democráticas equilibradas. Nessa situação, o Direito está acima da Lei, como recurso a novas proposições. É aí que surge a necessidade de instrumentos regulatórios. Essa complexidade abriga as possibilidades da própria democracia e dos direitos econômicos, em geral (ATTALI, 1998 : 190).

Os regimes regulatórios formam arranjos político-institucionais, mediando os interesses sociais diversos - organizados em corporações, sindicatos ou partidos políticos - o Estado-Governo e os agentes econômicos, principalmente empresariais.

Por sua vez, o Brasil foi inspirado pela própria história norte-americana, cuja primeira agência reguladora foi criada em

1887, a *Interstate Commerce Commission (ICC)*, que nasceu para regulamentar preços e evitar a concentração excessiva de capital no setor de transporte ferroviário. Administrativamente independente dos processos políticos, porém dependente do Legislativo, quanto à nomeação de seus dirigentes, determinação de diretrizes, formação de seu orçamento; bem como dependente do Judiciário na definição da constitucionalidade de suas ações. Por várias razões controversas, a ICC não conseguiu grande êxito, seja no controle dos preços, seja na concentração dos grupos econômicos explorando as ferrovias. Ressalte-se, ainda, que havia agências estaduais reguladoras nos Estados Unidos há mais de vinte anos antes da ICC.

A reforma do Estado brasileiro em direção à modernização passa pela mudança inicial do modelo de financiamento da infraestrutura, compreendendo as privatizações, as concessões e as parcerias de modo geral. Tudo isso passa a ser matéria das Agências Reguladoras Nacionais, desde 1996 (WALD, MORAES, 1999).

O regime regulatório brasileiro, apesar dos avanços desde o primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (1995), encontra-se inacabado e de certo modo vivendo em instabilidade. Após a criação das três primeiras agências reguladoras, (ANEEL, energia elétrica; ANATEL, telecomunicações e ANP, petróleo e gás), no primeiro governo do Presidente Lula (2003), foi enviado à Câmara de Deputados um projeto alterando a gestão, organização e o controle social das agências reguladoras (Projeto de Lei 3.337/2004). A tentativa de alterar o curso modernizador das agências foi arquivada no final de 2006. Todavia, ainda é aguardada uma decisão legislativa sobre a Lei Geral da Regulação no país, cujo projeto tramita no Congresso Nacional.¹⁸

Assim, diante da crise atual, o Brasil já dispõe, graças à reforma do Estado

implantada desde o início da década de 1990, de um aparato regulatório apto a controlar a direção mais forte dos próprios ciclos econômicos.

Conclusão

A presente crise é global, mas atinge de modo distinto a distintos tipos de países, devido às condições em que esses têm sido surpreendidos pelos mecanismos financeiros e desgoverno geral.

Os instrumentos da especulação financeira estão presentes na própria história constitutiva do mundo, especialmente depois da invenção das finanças modernas pelos Medici (século XVI). Isso significa que a especulação é inerente à ontologia da sociedade mercantil, em qualquer de suas manifestações históricas. Portanto, a crise que assola o mundo faz parte da ordem essencial do sistema.

Como nos mostram Kondratieff e Polanyi, as crises cíclicas e seus efeitos pertinentes, como as guerras, revoluções e destruição de ativos, são elementos que perpassam a história moderna. Cabe à ordem política e legal, tal como expressa nas formas estatais, mais ou menos democráticas, incorporar estes possíveis históricos e suas decorrências como fatos normais e previsíveis. Historicamente, a intervenção, em busca de equilíbrio e fuga da destruição surge em distintos modos de regulação.

A instauração e o exercício das políticas regulatórias dependem de circunstâncias e condições conectadas à existência de maior ou menor democracia, à participação das empresas competidoras no sistema produtivo da economia real, da manutenção e confiança no funcionamento transparente das instituições de cada país.

(...) os povos não são portadores neutros da cultura-civilização: eles a modificam segundo seu 'gênio', para usar uma palavra vaga, mas justa. Inversamente às culturas-civilizações, não são navios passando sobre o mar dos povos seus portadores, sem nele deixar outro traço do que sua esteira rapidamente apagada. A civilização técnico-científica modifica os povos em sua vida mesma, para o melhor e para o pior. (RUYER, 1977 : 131).

Em outros termos, a qualificação de um desastre não depende apenas da natureza do fenômeno como tal. Mas, também, e inexoravelmente, da maneira como o mesmo é vivenciado, da recepção, enfim, por aqueles sobre os quais circunstancialmente incide. São, pois, as condições psicossociais, referidas por Talcott Parsons, o fator determinante da escala e profundidade de seu impacto no presente e no futuro, no espaço e no tempo de uma determinada massa de seres humanos.

A saída dessa situação que envolve, em escala global, toda a ordem social capitalista, depende dos recursos disponíveis em cada um dos seus âmbitos de manifestação. Nesse sentido, são de importância crucial os níveis educacionais das comunidades afetadas, sua capacidade de reação consciente à conjuntura crítica, a competência das ciências sociais, o aparelhamento do Estado em matéria de previsão e controle: bem como, a disponibilidade de informações amplas e irrestritas sobre a situação e de um público habilitado a absorvê-las, dando-lhes a consequência pertinente, caso a caso.

As relações entre o aguçamento da crise e as possibilidades de políticas regulatórias, visando seu controle, terão de defrontar-se com um cenário juncado de armadilhas temíveis. A primeira delas, já plenamente manifesta, é a armadilha da liquidez: ninguém empresta dinheiro a ninguém, o que impede a estimulação dos

circuitos econômicos. A segunda, não menos perigosa, é a armadilha da deflação, que provoca a asfixia do consumo e do investimento. A terceira, que é a deflação do valor nominal das dívidas, na medida em que os preços declinam, para desgraça dos credores.

Em todas essas armadilhas está profundamente implicada a principal das volatilidades, a da confiança. O desafio das ciências sociais está em recuperar as relações entre a confiança e a institucionalidade a ser reformada, desde que tenham a lucidez necessária para não se deixar envolver nas tentações da compreensão simplificadora dos processos e da conseqüente adesão a velhas utopias salvacionistas, tanto no campo da teoria quanto na prática social.

Os desafios às ciências sociais são muito maiores do que a departamentalização das próprias ciências sociais pode aludir. Os diagnósticos exigem profundos conhecimentos, tanto da antropologia quanto da economia, para a formulação de proposições politicamente factíveis. Os resultados, em geral, têm sido pífios e muito abaixo do requerido (LOMBORG, 2004).

No mesmo quadro, a questão da competitividade internacional, no âmbito do amplo processo de globalização social e econômica, tem sido tratada em parcelas de conhecimento, sem levar em conta as sinergias entre os vários tipos de conhecimento necessários para a formulação de políticas de segurança coletiva (KRUGMAN, 1997).

BIBLIOGRAFIA

AGLIETTA, Michel et ORLEAN, André. Régulation et crises du capitalisme; l'expérience des Etats-Unis. Paris: Calmann-Lévy, 1976.

- ARRIGHI, G. e SILVER, B. *Caos e Governabilidade*. Rio de Janeiro: Contraponto/Editora UFRJ, 2001.
- ATTALI, Jacques. *Dictionnaire du XXI siècle*(Paris: Fayard, 1998. p. 290.
- BECKER, U., *The reinvention of politics-rethinking modernity in the global social order* Cambridge: Polity Press, 1997.
- BELLAMY, Richard. *Liberalismo e sociedade moderna*. São Paulo: UNESP, 1994.
- BLOCK, Fred. Understanding the diverging trajectories of the United States and Western Europe: a neo-polanyan analysis. Working paper to be published, 2005.
- BOOTH, D. *Marxism and development sociology: interpreting the impasse*. World Development, nº13, 1994.
- CANETTI, Elias. *Massa e Poder*. São Paulo: Companhia das Letras, 2005.
- DWORKIN, Ronald. *The Theory and Practice of Autonomy*. Cambridge: Cambridge University Press,1988.
- Estado, Participação Política e Democracia*. Brasília: CNPQ/ANPOCS, Ciências Sociais Hoje 3, 1985.
- FREUND, Julien. *Sociologie du conflit*. Paris: PUF, 1983.
- GODBOUT, J.T., Introdução à dádiva., in: *Revista Brasileira de Ciências Sociais RBCS*, vol. 13, nº 38, p.48, outubro 1998.
- GONZÁLEZ, Rodrigo Stumpf . *Capital social, ação coletiva e orçamento participativo*. P.Alegre:mimeo,2001.
- HUNTINGTON, S. *O Choque de Civilizações* (Rio de Janeiro: Objetiva, 1997.
- INGLEHART, Ronald; WELZEL, Christian. *Modernização, mudança cultural e democracia: A sequência do desenvolvimento humano*. SP/Brasília: Francis & Verbena. 2009
- KONDRATIEFF, N.D. “The long waves in economic life”, in: *The Review of Economic Statistics* volume XVII, november 1935, pp.105-137.
- KRUGMAN, Paul. *El internacionalismo “moderno” - La economia internacional y las mentiras de La competitividad*. Barcelona: Crítica, 1997.
- LOJKINE, Jean. *O tabu da gestão, a cultura sindical entre contestação e proposição*. Rio de Janeiro: DPA Editora,1999.
- LOMBORG, Bjorn. *Global Crises, Global Solutions*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- LOVE, Joseph. *A construção do terceiro mundo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.
- MAUSS, Marcel. Paradigma da dádiva”, in: *Revista Brasileira de Ciências Sociais/RBCS* , vol.13,nº 38,p.14. outubro 1998.
- MEHEDFF, Nassim G.. *O emprego em transformação, Proposta* (Revista da FASE, nº72, março/maio 1997, pp.39-42.
- MÉSZÁROS, István . *Para além do Capital* . São Paulo: Unicamp/Boitempo, 2002.
- OFFE, Claus. *Capitalismo Desorganizado*. São Paulo: Brasiliense, 1989.
- POSTHUMA, Anne Caroline . *Abertura e ajuste do mercado de trabalho no Brasil, políticas para conciliar os desafios de emprego e competitividade*. Brasília: OIT,1999.
- RUYER, Raymond. *Les cent prochains siècles*. Paris: Fayard, 1977.

SADER, Emir (org.), *El ajuste estructural en América Latina, costos sociales y alternativas*. Buenos Aires:CLACSO,2001.

WALD, Arnold e MORAES, Luiza Rangel de. “Agências Reguladoras”, in: *Revista de Informação Legislativa*. nº 141, janeiro-março 1999, pp. 143-171.

ZICARDI, Alicia (org.). *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía*. Buenos Aires: CLACSO, 2000.

NOTAS

1. Agradeço a leitura e sugestões de Sonia Ranincheski e de Luiza Salazar.
2. Um exemplo desse sintoma é, por exemplo, uma consagrada coletânea de grandes nomes das ciências sociais brasileiras e internacionais que, trabalhando sob perspectiva consagrada à época, fragmentaram características desafiadoras de emergências políticas e sociais frente às possibilidades de uma “nova democracia”, ainda enjaulada pelas heranças ditatoriais do subcontinente latino-americano, mas que pressionavam por novas formas de expressão e reconhecimento sob o manto de uma nova cidadania. Os elementos centrais do debate passaram longe das matrizes baseadas na real crise da representação democrática e das explicações macroeconômicas que hoje são consagradas pela sociologia econômica, por exemplo. Para tanto, ver Estado, Participação Política e Democracia (Brasília: CNPQ/ANPOCS, Ciências Sociais Hoje 3, 1985).
3. O conceito de “pós-materialismo” foi construído por Ronald Inglehart nos anos 1970.
4. As características mencionadas fartamente pela obra de S. Huntington (1997) são, também, assumidas recentemente por G. Arrighi e B. Silver (2001).
5. Na verdade, ajuste estrutural é um constructo de natureza metodológica e funcional, a

indicar o fim de uma era de expansão da atividade estatal como provedora e indutora do crescimento, através do controle de políticas fiscais e expansão do crédito. Este ajuste assume, na América Latina, uma face dramática configurada pela luta geral e ampla contra a inflação; na Europa centraliza-se localizadamente sobre os níveis de déficits das contas públicas, cuja União Européia define, por Tratados, como sendo aceitáveis até o patamar de 3% do PIB de cada país. Faces complementares da mesma referência desses novos tempos.

6. O modernismo essencial está presente nos dilemas entre o desenvolvimentismo e o pós-desenvolvimentismo, incluindo-se as tentativas dependentistas. Alternativas aos produtos da globalização não têm escapado ao modelo essencial modernista. Isto implica a necessidade de uma reconstrução teórica que supere o enquadramento modernista do Marxismo, por exemplo. Ver, entre outros, U. Becker (1997) e D. Booth (1994).
7. Esta parte do trabalho está fundamentada, empiricamente, no conjunto de pesquisas desenvolvidas (1998-2001) sobre o Programa Nacional de Qualificação Profissional e seus produtos no âmbito do DATA/UnB. São aqui referidas para fundamentar juízos que extrapolam os dados já colhidos e analisados com o intuito de avaliar a eficiência, eficácia e efetividade; sendo aqui utilizadas com o objetivo de avaliar politicamente suas implicações para as formas expressivas de participação democrática.
8. A população economicamente ativa do Brasil é de 79,3 milhões de pessoas; sendo consideradas desempregadas cerca de 8,6 milhões de pessoas (10,8%).
9. Empregabilidade é um novo termo que significa, “o conjunto de conhecimentos, habilidades, comportamentos e relações que tornam o profissional necessário não apenas para uma, mas para toda e qualquer organização”. (MEHEDFF, 1997).
10. Em 1945 a VIII International Conference of Labor Statistics (ICL) adotou a seguinte

definição de desemprego: empregado: incluindo também o indivíduo esteja procurando outro emprego e não trabalhe mais do que uma hora por semana; sem trabalho: desemprego aberto, aqueles que estão sem emprego e desejam trabalhar; inativos: aqueles que não têm trabalho e não procuram. Em 1966, a International Conference of Labour Statistics introduziu a categoria subemprego. Keynes desenvolveu, após a Segunda Guerra Mundial, a noção de “desemprego involuntário”. É um termo de dupla significação, na medida em que associa aos desejos de trabalhar a impossibilidade de encontrar emprego, em função do desenvolvimento problemático da economia.

11. A pesquisa foi proposta a 5.200 magistrados e respondida por 894 deles, cerca de 20%. Desses, 76,9% eram homens, 23,1% mulheres. 88% deles eram advindos de instâncias de primeiro grau (11,1% de segundo e um número relativamente baixo das outras instâncias).
12. Um economista brasileiro, mestre no tratamento dessas clássicas questões sociológicas ligadas à produção econômica, foi Celso Furtado.
13. “O holismo só concebe a ação tradicional e o individualismo só concebe a ação instrumental (zweckrational). De acordo a Marcel Mauss com seu paradigma da dádiva” (1998).
14. Esse conceito crucial emergiu durante o século passado em autores notórios, como Gustav Le Bon (1841-1931), Gabriel Tarde (1843-1904), na França; Scipio Sighele (1868-1913), na Itália; Jose Ortega y Gasset, (1883-1955), na Espanha; George Rude (1920-93), na Inglaterra; Wright Mills (1916-62), nos Estados Unidos; Ramos Mejia (1849-1914), na Argentina, entre outros.
15. Idem, p. 19.
16. Ver a propósito, Julien Freund, op.cit, p.313.
17. Aglietta, Orléan, Boyer, Lipietz, Therez e Coriat, entre outros.
18. Edson de Oliveira Nunes et alli., *Agências Reguladoras e reforma do Estado no Brasil* (monografia a ser publicada).