

DEDICATÓRIA

Como em outras ocasiões, aos meus filhos Maria Alice e Pedro Henrique, augurando que se desenvolvam construtivamente em um mundo cada vez melhor.

Aos meus irmãos Roberto e Carlos, que cada um a seu modo e em suas áreas profissionais, manifestaram expectativa e entusiasmo solidário no período em que desenvolvi esta tese.

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
Centro de Pesquisa e Pós Graduação sobre As Américas – Ceppac

**TRADIÇÃO E MODERNIDADE NA CIDADANIA SOCIAL
DAS AMÉRICAS: O CASO DE CANADÁ E BRASIL**

A representação de cidadania e construção
de Bem Estar Social canadense brasileira

Tese apresentada ao Centro de Pesquisa e Pós
Graduação da América Latina e Caribe (CEPPAC)
como requerimento parcial para a obtenção do título
de Doutor em Ciências Sociais
Estudos Comparados Sobre as Américas

Orientadora: Profa.Dra. Lourdes Maria Bandeira

Roque Callage Neto

Brasília
2007

Banca Examinadora:

Professora Doutora Lourdes Maria Bandeira (Presidente) –
SOL/CEPPAC/UnB

Professora Doutora Sônia Maria Ranincheski – CEPPAC/UnB

Professor Doutor Leo Peixoto Rodrigues IFCH/PUCRS

Professor Doutor Lucio Rennó – CEPPAC/UNB

Professor Doutor Luis Abreu - Uniceub

Agradecimentos

Várias pessoas contribuíram para que este empreendimento pudesse ser concretizado. Participando com opiniões, sugestões, propostas de focos específicos de pesquisa, colóquios, estiveram comigo amigos, ex-professores, os próprios professores que comigo compartilharam anos de doutorado com angulações valiosas para delinear problemas. Os irmãos, colegas, e relações que travei em meu trabalho no Canadá.

Minha primeira lembrança é da figura de Cláudio Accurso, este sereno e estimulante acadêmico que acompanha minhas reflexões e ansiedade por conhecimento com sua bonomia e paciência de grande perito há muitos anos, em torno dos problemas da modernidade econômica. Depois, Ernildo Stein, cujos colóquios em torno de imaginários comparados e suas reconstruções temporais valeram dias de construção atenta e geração de questões que formavam nexos cada vez mais interessantes.

Agradeço aos novos professores que conheci no Ceppac. Minha orientadora Lourdes Bandeira abriu importante diálogo e compreensão da articulação de níveis de sentido dentro do ciclo histórico para o problema da comparação. Nosso conhecimento se produziu no próprio campo por assim dizer. E eventualmente, a partir de seminários e palestras que ela realizava no Canadá., vindo a me proporcionar a sua atenção quando se tornou orientadora sempre dedicada mais tarde, no Brasil. Agradeço a Elizabeth Cancelli e Benício Schmidt, por terem me aberto importantes aspectos comparativos das relações americanas que viriam a se traduzir nesta tese. Elizabeth tratou do imaginário americano e das diferentes percepções emanadas de tempos diferenciados da visão do “outro” europeu sobre um continente que ainda busca sua própria identidade, nos dois hemisférios. Benício me despertou para a realidade de dois países que emergem para a consciência de Estados Nações como monarquias – Canadá e Brasil – realidades únicas nas Américas. Lidaram com dificuldades próprias de transformações identitárias civis.

Meu irmão Roberto Callage, da área de Comunicação, tem criatividade inesgotável que às vezes complementou a minha menor com soluções ora ficcionais, ora artísticas, sempre entusiasmado por projetos culturais. E meu irmão Carlos Callage, conhecido integrante da comunidade jurídica, sugeriu relevantes aspectos constitucionais dos dois países que os aproximavam ou diferenciavam, do Estado de Direito da Constituição de 1988 ao “rule of law” anglo saxão e ao direito civil do Quebec. Agradeço a Daniel de Mendonça, antigo amigo e hoje cientista político pelas importantes sugestões em torno do exame da questão de democracias representativas

mais inclusivas dentro do Estado de Bem Estar - ele que tratou muito seriamente do impasse do Parlamentarismo brasileiro em 1961 a 1963. Arnaldo Sisson Filho, economista e cientista político, é alguém com tenho parceria de muitos anos de convívio, dúvidas e hipóteses compartilhadas sobre modelos de representação social alternativos aos homogêneos, e que o Canadá veio a sinalizar.

Ao colega Moisés Balestro, agradeço pela presença em diversos momentos quando sugeri hipóteses e alternativas de grande valia para retomada de caminhos de pesquisa. Tivemos situações similares de viajar ao mesmo país e observar universos sociais similares, o que bastante nos aproximou.

Ao referenciar o Canadá, referencio a pessoa de Zilá Bernd, sempre estimulante em me indagar, gerar expectativas, e debater questões comparadas e possibilidades integracionistas entre imensos países que se conhecem ainda pouco. Sendo expert brasileira máxima sobre o Canadá, tendo chegado à merecida e grande distinção de presidente do *International Council for Canadian Studies*, Zilá sempre teve atenção em seu tempo para potencializar novos conhecimentos e visualizar projetos construtivos.

Quero agradecer a recepção que tive no *Centre interdisciplinaire de recherche sur la citoyenneté et les minorités* em Ottawa, pelo professor Joseph Yvon Thériault, que me introduziu questões fundamentais das relações comparadas internas canadenses para a realização de um trabalho eficiente, e a vários colegas e professores do Centro. Nomeadamente a Pedro Albuquerque, brasileiro da área jurídica que reside há muitos anos no País, com quem travei colóquios inesquecíveis. Ao professor Patrick Imbert, diretor na *Université d'Ottawa/University of Ottawa* da cátedra *Canada: Social and cultural challenges in a Knowledge-based Society*, com quem desenvolvi abordagens comparadas das Américas, e ao professor Jean Daudelin, especialista em Relações Internacionais e Política Brasileira da *Carleton University*.

Não poderia deixar de mencionar ao professor Keith Banting, especialista canadense consagrado sobre *Welfare State* que me proporcionou acolhedora recepção e fundamental colóquio na *Queens University* em Kingston, Ontário. Aos professores Jules Duchastel e Victor Armony, da *Université de Québec a Montréal* – por suas inestimáveis colaborações e colóquios sobre o Estado de Bem Estar de Quebec e canadense. E à professora Rhoda Howard Hassman, da *Laurier University* em Waterloo, Ontário, que me transferiu toda uma visão em torno do desenvolvimento da etnia social como consequência da cidadania social em sua fase de liberalismo multicultural.

Resumo

Esta tese é um estudo comparativo entre relações desenvolvidas pela ação social cognitiva da Modernidade, cidadania e construção de Estados Sociais e de Bem Estar no Canadá e Brasil desde sua inauguração em 1930 até o ano de 2000. O foco predominante foi o momento de sua consolidação na década de 1950. Utilizando o caso de dois países que emergiram tardiamente de sua condição ex-colonial nas Américas, e verificando como se especificava o desenvolvimento de suas cidadanias civis, políticas e sociais, detalhou-se construção de investimento em recursos humanos conjugado com ampliação de capitais, formando áreas sociais de Emprego e Renda, Previdência, Educação, Saúde, Habitação e Assistência Social – esta, meio compensatório ou promocional a grupos vulneráveis no seu esforço de equalização.

Partiu-se do período fundante dos Estados Nações e da constituição de sociedades civis no século XIX, indagando sobre a natureza dos regimes constitucionais que se afirmaram. Estes regimes se apoiaram em coalizões políticas e construções sociais federativas que favoreceriam ou não a emergência de cidadanias sociais inclusivas. Suas orientações ao Exterior e suas composições internas visando as integrações nacionais seriam determinantes neste sentido.

Após, examinou-se ciclo longo de 1930 a 1980, que compreendeu construção, consolidação e início de alteração dos Estados Sociais nos dois países. Encaminharia reformas constitucionais de 1982 no Canadá e 1988 no Brasil. Verificou-se discursos interligados de agentes políticos e empresariais, ações de grupos de interesse, representações em Parlamentos e natureza e composição dos programas sociais.

Por fim, adentrou-se ao período contemporâneo dos últimos 20 anos do século XX, onde o Brasil inaugurou conceito de Seguridade Social que procura universalizar direitos sociais de cidadania homogênea afirmados ao longo do século passado, enquanto o Canadá amplia este conceito pelo Estado de Investimento Social em cidadania congregativa, com foco em uma sociedade de educação intensiva, liberalismo social multicultural e reconhecimento de produtividades diferenciadas.

Conclui-se constatando que assimetrias entre os dois países evidenciam entretanto, experiências similares em momentos semelhantes do século XX, retratando diferenças nas opções tomadas, que resultaram de benefícios gerados pelo próprio sistema de inclusão social proporcionado pelo modelo canadense.

Palavras-chave : Modernidade e ação social cognitiva; cidadania e Estados Sociais ; cidadania homogênea; Estado de Investimento Social e cidadania congregativa

Abstract

This dissertation attempts to compare the developed relations between the cognitive social actions of Modernity, citizenship and the construction of Social States and Welfare States in Canada and Brazil since their inauguration in 1930 until 2000. The main focus is at the moment of their strong installation, in the 1950's. By using the case of two lagged countries that emerged of their colonial condition in the Americas, and trying to verify the development of their civil, political and social citizenship, the dissertation specified the investment in human resources intertwined with the capital amplification. Thus forming the social areas of Employment and Wage, Security, Education, Health, Housing and Welfare Assistance – the latter as a compensation or promotional way to the needs of vulnerable groups to equalize.

The starting point was the founding period of the Nation State and the constitution of civil societies in 19th century, when the dissertation questioned the nature of constitutional régimes that were installed. These régimes were supported in political coalitions and social constructions that could support an emerging inclusive social citizenship or oppose to it. Their leading external orientations and their internal compositions toward national integrations would play an essential role in this matter.

Afterwards, it was examined the long cycle from 1930 to 1980, for it included the construction, the full installation and the beginning of alteration of the Social States of the two countries. It would lead to constitutional reforms of 1982 in Canada and the 1988's in Brazil. The work verified integrated speeches of political agents and entrepreneurial agents, interest group's actions, Parliament's representations, and the nature and composition of social programs.

At the end, it was examined the contemporary period of the last 20 years of 20th century. Brazil inaugurated de Social Security concept that tries to universalize the social rights of homogeneous citizenship. Meanwhile, Canada amplifies this concept by the Social Investment State in a congregational citizenship. It affirms an intensive educational society, the multicultural social liberalism, and the recognition of different productivities. The dissertation concludes that the asymmetries between both countries reveal, nevertheless, quite similar experiences in specific moments of 20th century, with different options. These differences resulted from the benefits of the proper system of social inclusion generated by the Canadian model.

Keywords: Modernity e cognitive social action; citizenship and Social States; homogeneous citizenship; Investment Social State and congregational citizenship

Sumário

Agradecimentos.....	4
Resumo.....	6
Abstract.....	7
Introdução.....	12
CAPITULO 1 Aspectos Teórico Metodológicos	20
1.1. Metodologia Geral.....	21
1.2. Abordagem Empírica.....	27
1.2.1. Tempos sociais comparados.....	29
1.2.2. Períodos da comparação e conteúdos.....	32
1.2.3. Tipologias e classificações.....	36
1.2.4. Classe e estratificação.....	38
1.2. Método.....	43
1.2.1. Coleta.....	45
1.2.2. Análise dos Dados	46
CAPITULO 2 Modernidade e Teoria Social.....	48
2.1. O Estado como Comunidade de Comunidades e a Teoria de Grupo.....	50
2.2. A decisão individualizada de grupo e a compreensão cognitiva da ação social moderna.....	56
2.3. Alta Modernidade e transformação do conhecimento homogêneo.....	56
2.4. Construtivismo na sociedade política e na formação do Sistema Social.....	76
2.5. Conclusões.....	82
CAPITULO 3 O Estado Social e o Estado de Bem Estar Social	84
3.1. Criticas ao paradigma uniforme de Marshall e à cidadania social.....	88
3.2. Da formação do Estado Social ao Estado de Bem Estar Social.....	94
3.2.1. Teoria e Estrutura do Estado Social.....	98
3.2.2. Agenciamento e representação política.....	103
3.2.3. Os ciclos de implantação.....	107
3.3. A representação política do Bem Estar.....	111
3.4. Bem Estar, Produtividade e vantagens de Mercado.....	116
3.5. Conclusões.....	122
CAPITULO 4. Tempo Social Comparado: Memória longa de Canadá e Brasil.....	123
4.1 A sociedade civil comparada.....	127
Parte I A construção canadense.....	131
1. A formação do habitus que levou à Confederação.....	133
2. A associação ampliada e a comunidade política confederada.....	139
2. 1. A sociedade civil e a Nação.....	139
2.2. Os Partidos.....	141
2.3. A cidadania política derivada do investimento da sociedade civil.....	141
3. A comunidade política ampliada e a formação da cidadania social.....	145
3.2. Os Regimes políticos de Bem Estar.....	145
3.3. Detalhamento dos Regimes, Representações políticas e Programas.....	149
3.3.1. O caucus.....	150
3.3.2. Formulação de programas.....	150
3.3.3. O modelo que formou o sistema de Bem Estar canadense.....	151
3.3.3.1 Áreas e programas.....	152

3.3.4. Os agentes beneficiários.....	160
3.3.5. Períodos.....	160
Parte II A construção brasileira.....	161
1. A Formação do habitus que levou à federação.....	163
2. A unidade imperial e a comunidade política	167
2. 1. As famílias regionais e a Nação.....	167
2. 2.Os Partidos e o advento da República.....	169
2.3. A cidadania política retardada pela incipiente sociedade civil.....	173
3. A comunidade política redeterminada e a cidadania social outorgada	
3.1. O habitus sulista na integração do Estado Social.....	180
3.2. Os Regimes políticos do Estado Social.....	184
3.3.1. Formulação dos programas.....	186
3.3.2. O modelo que formou o sistema de Estado Social brasileiro.....	187
3.3.3. 1.Áreas e programas.....	188
3.3.4. Os agentes beneficiários.....	188
3.3.5. Períodos.....	205
CAPITULO 5 Configuração, Conflito e Reforma	209
CANADÁ	
Parte I Configuração e consolidação	210
1. Anos 1930-45. O Regime Social Conservador e Liberal-Democrata ...	211
1.1. O Estado, a visão social da burocracia e agentes civis e políticos...	214
1.1.2. Habitação e ampliação	
da cidadania civil como conceito nacional	216
1.1.3. Tipo de representação no Parlamento.....	217
1.1.4. As bases entre 1930 a 1945.....	218
Parte II O Pan Canadianismo	228
Os anos 1946-80 e formação do Regime Liberal-Social Democrata.....	229
2.1. As representações dos grupos de interesse	
2.1.1..O setor privado investidor.....	237
2.1.2. O setor de prestação de serviços de saúde.....	237
2.1.3. Os sindicatos.....	238
2.2. O início dos programas.....	240
2.3. A ampliação do Estado de Bem Estar	
e a natureza da mudança em Quebec.....	243
Parte III Nova Constitucionalização e Reformas	261
O terceiro período: 1980-2000 e transição da cidadania social homogênea...	262
3.1. 1980-1993: a transição Liberal Democrata-Neoliberal.....	263
3.1.1.A Carta de Direitos e Liberdades.....	268
3.1.2. Conflitos civis e semi-privatização	
da cidadania social nos anos 1980.....	287
3.1.3. O Estado desregulador negociante e o choque de	
paradigmas do conhecimento.....	296
3.1.4. As bases entre 1980 a 1988.....	300
3.2. O segundo sub-período: a Social-Democracia	
agenciada pela sociedade civil.....	301
3.2.1. A cidadania congregativa pelo Estado de investimento social ..	310
Conclusões.....	321

BRASIL

Parte I Configuração e consolidação	324
1. Os anos 1930-45 e composição do Regime Corporativista Conservador....	325
1.1. O Estado, a visão social da burocracia e os agentes políticos.....	327
Parte II O Nacional-Desenvolvimentismo	335
2. Os anos 1946-1985 e o Regime de Modernização Conservadora.....	336
2.1. Comparação de bases políticas em 1934 e modificação partidária em 1946.....	348
2.2. As representações dos grupos de interesse	
2.2.1. O setor privado investidor e o conflito entre importadores e industriais.....	353
2.2.2. Os sindicatos.....	354
2.3. A volta de Vargas e a natureza da mudança desenvolvimentista.....	362
2.4. A modernização desenvolvimentista conservadora.....	373
2.5. Aprofundamento conservador de 1964 a 1985.....	380
Parte III Nova Constitucionalização e Reformas	399
3. Nova República e anos 1990	
Cidadania mobilizada, Constituinte e reformas do Estado Social.....	399
3.1. Anos de acordo social-democrata-neoliberal.....	416
Conclusões	426

CONCLUSÕES FINAIS	431
--------------------------------	------------

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	449
ANEXO - RELAÇÃO NOMINAL DOS ENTREVISTADOS	463

Lista de Quadros

- Quadro 1 – Canadá – Parlamento – Representação política da distribuição social do conhecimento 1930/1945
- Quadro 2 – Canadá 1951 – PIB Comparativo valor gerado por setores e pessoal ocupado
- Quadro 3 – Canadá – Parlamento Representação política da distribuição social do conhecimento 1980/1945
- Quadro 4 – Brasil – Assembléia Constituinte de 1934 e Câmara Federal de 1946 – Comparação da representação política da distribuição social do conhecimento
- Quadro 5 – Brasil – 1950 – Valor do PIB por setor, pessoal ocupado e pib per capita
- Quadro 6 – Brasil Assembléia Constituinte de 1987/1988 e Câmara de 1946 – Comparação da representação política da distribuição social do conhecimento

Lista de Tabelas

- Tabela 1 – Canadá – trabalhadores sindicalizados urbanos 1930/1939
- Tabela 2 - Canadá – Percentuais de ocupação mulheres sobre homens 1931/1951
- Tabela 3 – Canadá - Razões de rendimentos femininos sobre masculinos 1931/1951
- Tabela 4 – Canadá – Estratificação ocupacional – mudança de década 1931 a 1941
- Tabela 5 – Canadá – Comparação de representações das ocupações na Câmara, e na Sociedade 930/1935 e 1931-1941
- Tabela 6 – Canadá – Comparação de Representação na Câmara e nos Partido 1945-1949
- Tabela 7 – Canadá – Trabalhadores sindicalizados sobre o total urbano 1930/1951
- Tabela 8 – Canadá – Evolução dos salários de operários e supervisores. Razão entre ambos

- Tabela 9 – Canadá - distribuição de renda entre famílias por quintil 1971, 1975 e 1981
Tabela 10 – Canadá – participação na renda década de 1980 em percentuais
Tabela 11 – Brasil- Comparação de distribuição de cadeiras na Constituinte de 1934 e Câmara de 1950
Tabela 12 – Brasil - Estratificação ocupacional – comparativo entre Censo e Câmara dos Deputados de 1950
Tabela 13 – Brasil – Comparativo de estratificação ocupacional de Censo, Câmara e Partidos, 1950
Tabela 14 – Brasil – Migração de deputados entre 1934 e 1946 ara novas legendas
Tabela 15 – Brasil Comparação entre índice de salário mínimo real e índice de preços por atacado de 1940 a 1946
Tabela 16 – Brasil – Salários de operários e supervisores e razão entre ambos - 1950
Tabela 17 – Brasil – Percentuais de ocupações femininas sobre ocupações masculinas 1940/1950
Tabela 18 – Brasil – Distribuição funcional da renda de 1947 a 1960
Tabela 19 – Brasil salários de operários e supervisores e razão entre ambos 1950/1959
Tabela 20 – Brasil – Distribuição de renda entre pessoas por quintil - 1972
Tabela 21 – Brasil – Razões de rendimentos femininos sobre masculinos - 1972
Tabela 22 – Brasil – Distribuição de domicílios chefiados por mulheres segundo condição econômica
Tabela 23 – Brasil – Participação na renda em percentuais por quintil, década de 1980
Tabela 24 – Brasil e Canadá - evolução de PIB per capita comparado em dólares constantes norte-americanos 1950/2000
Tabela 25 – Brasil e Canadá – Comparação de participação na renda década de 1980 em quintis
Tabela 26 – Brasil e Canadá - Comparação de participação na renda década de 1980 em quintis, após transferências sociais canadenses

INTRODUÇÃO

Esta tese teve por objetivo conhecer e explicar como se constrói a ação social cognitiva, sua relação com a construção da cidadania e emergência dos Estados de Bem Estar no Brasil e Canadá. Através do exame da ação social moderna, buscou comparativamente diferenças e elementos de convergência entre os dois países.

A hipótese básica, da qual derivaram outras, foi a de que o desempenho cognitivo de uma sociedade é construído pela sua capacidade em formar contratos, mediados pela comunidade política. Através dos agentes vinculados ao Estado ou os representantes de grupos, estratos e classes diferenciados que visam substituí-los, a construção do conhecimento se realiza pela compreensão da própria ação dos agentes sobre sua participação relacional em integração em ofícios e serviços que instituem níveis estratificados de ação.

Este movimento foi fundamental no mundo europeu para desenvolver e consolidar cidadanias civis na forma de Estados Nações, com distribuição de direitos e franquias progressivas, que modificaram a Tradição. Nas Américas, teria excepcional importância pelo vínculo já derivado da Modernidade construída, que induziu países a superarem sua situação anterior colonial, conhecendo previamente passos a tomar.

O acesso completo à Modernidade dependeu de coalizões políticas para produzir desenvolvimento social e distribuição das franquias universais de cidadania. Por último estas coalizões se produziram com maior ou menor amplitude segundo obstáculos que as sociedades encontraram para generalizarem conhecimentos simbólicos associativos de integração nacional, práticas reconhecidas de representação política, e investimentos que ampliassem resultados sociais e econômicos.

Canadá e Brasil formaram suas nações com especificidades bastante semelhantes, pelas formações coloniais na forma de projetos de outorga de Estado ao invés de construção associativa própria, que após tomariam integrações sociais diferenciadas. Os dois países tiveram uma primeira construção de cidadania civil como Estado Nação que necessitou desvincular-se das metrópoles fundadoras como pré-condição para criarem comunidade política específica. Redeterminaram dependências, gerando Estados Sociais como afirmações nacionais a partir da crise da recessão de 1929, mas diferenciando seus sistemas de Bem Estar. As cidadanias respectivas tiveram evolução decisiva deste período até os anos 1980, quando ocorre reconfiguração constitucional.

Sendo o problema fundamental de pesquisa verificar como os seres humanos agem cognitivamente para formar contratos no período moderno europeu e sua transmissão para nações americanas, se desenvolveu investigação sobre a construção destes contratos a partir da representação perante formas de Estado e percepção da mudança deste; verificou-se também como as nações americanas que recebem esta influência em suas colonizações as reformaram na constituição do Estado Nação.

Construção teórica - A construção teórica partiu da própria tematização do significado da Modernidade buscando inter-relações com a construção de sucessivas e diferentes racionalidades perceptivas e representativas da cidadania dentro de suas reivindicações por Liberalismo e Estado de Bem Estar.

Conjugaram-se duas escolas de interpretação sobre ação social do conhecimento, formadas pela sociologia *configuracional-processual*, complementada pela *sociologia construtivista fenomenológica*.

A sociologia configuracional-processual desenvolveu-se por grandes tentativas de explicação para processos de evolução, mudança e configuração sociais através da história, originada nos anos 1920 na Alemanha. Explicando a ocorrência histórica como sequência cumulativa de processos naturais biológicos, a teoria viria a criticar conceito de estrutura social do *estrutural-funcionalismo* e suas relações entre processos contingentes, normas e ações. Criticou visões de processos homogêneos que constituíam normas e subordinavam a ação junto com concentração na ação como categoria isolada a conformar-se como relação advinda de estruturas e processos.

Também aspectos específicos da *dialética histórico-natural*, nos que desenvolviam determinismo de processos como contingência da pressão de forças produtivas sobre relações de produção. Reexaminou a causalidade necessária de conflitos entre classes pelos estágios de realização progressiva do mundo natural e ênfase sobre a propriedade. Admitiu fases, costumes biológicos, pulsões, repetições, e formas de instrução e educação correspondentes a estágios evolutivos que geravam hábitos sociais transmitidos pela espécie. As variáveis diferenciais em classes e formação do Estado seriam então, sua consequência. Processos de socialização e individualização foram vistos como requeridos pela formação da estrutura social, que por sua vez resultaria de *racionalidades formativas* distanciadas pelo tempo de constituição genética da espécie.

O resultado foi a constituição de epistemologia fundada na história, constituição de memória, consciência e constrangimento de costumes para produção de civilização, constituindo fundo social de conhecimento. O autor principal, NORBERT ELIAS (1965;1988;1993;1993) se detinha em seus últimos trabalhos na questão fundamental sobre o rumo dos processos sociais em configuração superior que deveria gerar formas mais sintéticas e complementares de se viver em sociedade. A meta teoria utilizou-se de macro e meso-análise, verificando formação de sociedades-Estado e não mais diferenciando estas instâncias pela teoria política. A teoria de classes em permanentes reconfigurações rumo a sínteses de percepção e representação mais elevadas, abriu caminho para melhor entendimento sobre formações sociais particulares.

Investigações simultâneas da sociologia construtivista fenomenológica se desenvolviam em outra área de pensamento, no âmbito micro e meso-sociológico dos componentes da ação, agentes participantes, e instâncias constitutivas desta construção. Originada do movimento cultural da fenomenologia, da escola econômica institucional austríaca e da sociologia compreensiva, esta teoria propunha que a consciência não apenas resultara de transmissão inter-geracional, mas que também era produzida como atividade ampliada e reduzida sobre sucessivas gerações. Isto se viabilizava pela construção dos conhecimentos geral e específico, redução deste conhecimento a formas particulares, e progressiva especialização com aprimoramento constante de indivíduos conhecedores por gerações. Formar-se-iam derivações distributivas homogêneas que organizavam campos específicos de compreensão. A comunidade se estratificaria por zonas de relevância na distribuição de conhecimento, determinando sua específica ocorrência histórica. A distribuição, espécie e classes de conhecimento instituiriam estratos e classes sociais.

Seu autor principal, ALFRED SCHUTZ (1967;1976;1973;1996) enfatizou construção da compreensão desde evidências de WEBER (1999) com suas interpretações sobre motivação e inserção dos atores individuais portadores de significados culturais entre si ou formuladores de padrões ampliados e inter-relacionados de compreensão.

O processo social seria formado pelo tempo construído do pertencimento comum a guiar faculdade de entendimento, diferenciando níveis deste entendimento. Relações são permanentemente construídas. Constrangimentos à situação do ator implicam em verificar contextos de sua ocorrência.

Metodologia - A síntese entre duas teorias apontou para trabalho investigativo de metodologias basicamente compreensivas, procurando determinar construção cognitiva da ação em seus procedimentos de geração de contratos, atuando em reforma e formação de Estados advindos da Modernidade, e verificando quais e como são formados os tipos de Estado. A Modernidade se especificou como redução cognitiva geral e específica da Tradição, onde elementos foram reintegrados à radicalização máxima de direitos individuais, formulados após como comunidade de contratos.

No caso dos Estados Sociais e de Bem Estar, teorias específicas que haviam trabalhado cidadanias em construção e comparação evolutiva foram requeridas a elucidar a ação especificamente política. Autores como BARKER(1947;1957) GIERKE (1957) e MARSHALL (1967) auxiliaram a formação de quadro geral compreensivo. Sempre sob ângulo de que crenças, valores e racionalidades são construídas, e que a ação social cognitiva se evidencia em níveis de conhecimento combinatórios. Formando homogeneidades por conhecimentos gerais, específicos e novas situações a reformar.

Revisão histórica - o debate de relações interligadas entre construção da Modernidade, representação da cidadania e desenvolvimento dos Estados Sociais, após especificados como de Bem Estar Social por sua função de distribuir bem estar, sempre aceitou que eles provinham do anterior Estado Liberal. A ampliação de contratos promovera acelerada urbanização e industrialização, formando novas classes sociais como agentes destas modificações. A explicação mais convincente até os anos 1980 provinha de vasta literatura sobre o paradigma da função industrial, notadamente por WILENSKY (1975). A co-relação entre industrialização e emergência de regimes de Bem Estar mostrara crescimento econômico e resultados demográficos e burocráticos. Seqüência modificadora de vida familiar secular influenciara população idosa e urbana por maior divisão de trabalho, emprego feminino, desemprego cíclico com mobilização política de trabalhadores sem terra e alteração da vida comunitária.

A indústria seria o último estágio a prover crescente força de trabalho instruída e saudável, transformando estruturalmente formações européias. A coerência das conexões aparecia em uma seguridade social que garantia nível de desenvolvimento econômico, e era aferível pelo *estilo* de seguridade. A proporção de idosos e o nível de desenvolvimento mostravam maturação do sistema social, concluindo-se que um sistema de Bem Estar se explicava pela ampliação de sua industrialização, divisão de atividade industrial, proporção de seguridade gerada e seu desfrute por idosos

beneficiários. Os países ricos convergiram cada vez mais detalhadamente programas de saúde, bem estar e métodos de financiamento – com programas similares e fração de impostos necessários para suportá-los.

Os anos 1980 mostraram clara estagnação deste modelo. O decréscimo tanto em alianças políticas como nos resultados econômicos, aumentou problemas sociais. A média irregular dos gastos foi de 23.1% até 1980, descendo e subindo a 25.7% em 1990. Quando as sociedades industrializadas mais bem sucedidas iniciaram imprevistas e profundas transformações, gerando novas interrogações sobre sua natureza, já não havia significação de relação tão estreita entre nível ou duração da industrialização e desenvolvimento do bem estar. Verificou-se que o desenvolvimento econômico como explicação para variação da política social entre nações dependia muito mais da diversidade das sociedades e sua complexidade, incluindo sua forma de integração. Surgiram teorias de estrutura e conflito de classes, consciência e realinhamentos. Abandonou-se a idealização de variável independente que explicaria a formação de poupança requerida para acumulação industrial – em que a diferenciação seria apenas problema de escalas de acumulação e escassez entre países ricos e pobres, divididos por maior ou menor introdução de sistema industrial diversificado.

Esta questão reiterava visão funcionalista de que estruturas têm processos econômicos como funções, e de que formações sociais ou regiões aparecem como sub-funções requeridas à modernização – visão de todo o ciclo de 1940 a 1980 de escolas econômicas ou sociológicas, uniformizando situações de gênero, etnia, classe, como meros integrantes de demonstrações de variáveis endógenas de acumulação ou perdas em processos de produção e reprodução ampliadas. Trato detalhadamente do tema no corpo do trabalho por seus principais protagonistas, que proporcionaram teorias homogêneas a partir do Estado como elemento maior estruturante.

As *metodologias compreensivas*, introduzidas nos anos 1980, baseadas em construções sociológicas cognitivas dos atores sociais e suas representações políticas como formadoras de decisões, verificaram diferentes racionalidades no comportamento dos Estados de Bem Estar Social. Da análise de estruturas e processos, passou-se à compreensão de motivações e intencionalidades, retomando oportunamente investigações de TITMUSS (1974) sobre natureza residual ou institucional dos programas sociais. Família, mercado, ou relações comunitárias assomaram à agenda. Pesquisadores inauguraram perícia da ação estatal na corretagem, seguridade e

distribuição de bem estar. Isto abriu entendimento a vários trabalhos comparativos, se movendo de despesas fechadas para exame de conteúdos, evidenciando claras diferenças entre os Estados. Percebeu-se que a diversidade contínua de programas sociais tinha tradições históricas e formações políticas, evidenciada em países com problemas sociais e financeiros por crescimento lento ou alto desemprego e demografia, pressão de custos, indisciplina fiscal ou fraca racionalidade política. Outros tinham propensão disciplinada a consumo e redistribuição.

ESPING ANDERSEN (1990) abordaria influentemente fatores sociais e políticos domésticos que se associavam a sistemas políticos e sociais em análises comparativas transnacionais. Gerou tipologia de três modelos modernos fundamentados em Estados *liberais*, *sociais-democráticos* e *corporativos*. Embora referindo formas ideais, que necessitavam de complementações e adequações, a maioria dos países industrializados pioneiros ou tardios combinava pelo menos dois dos modelos com certa hibridiz. O liberal seria frugal em proteção e serviços focados; o social democrático teria altos níveis de proteção e estreito controle do Estado, com seguros de renda no trânsito entre empregos, possibilitando menor dependência mercantil patronal dos trabalhadores. E o corporativo se organizava por profissões com sistemas de previdência que influenciaram serviços descentralizados e consensuais prestados entre Governo, entidades patronais e trabalhadores. JENSON (1999) acrescentou herança de diferentes regimes políticos e mostrou que o liberalismo adaptou-se a diferentes formações sociais.

Finalmente no começo dos anos 1990, visão conclusiva apontava não só de que não se reproduziria convergência linear geral, mas que a própria convergência não seria função estática de maior ou menor dotação de capital, para produzir bem estar *per se*.

Estágios de racionalidade a partir de uniformidade de taxas quantitativas de lucro e relações de investimento por crescimento econômico haviam se adaptado principalmente por **formações sociais diferenciadas**. Variáveis de aumento do capital por pessoa ocupada e geração de beneficiários por idade do sistema não determinavam sozinhas o Estado de Bem Estar. Indicavam riqueza agregada como possibilidade aberta a uma sociedade, mas necessitava-se identificar inserção em processos histórico-culturais, cujas matrizes seriam *compreensão cognitiva* e *formação institucional*.

Evidências firmes assomaram de que políticas que haviam produzido sociedades de Bem Estar advinham de representações específicas da **Modernidade** com classes sociais em integração e solidariedade de **reflexividade elevada**, cuja distribuição de

resultados não resultara mais da oposição conflitiva simples entre classes por acesso a recursos. Tratava-se de **operação combinatória** múltipla e complexa de um Estado que se instituíra ampliadamente como Social. Estas sociedades e este Estado não seriam separáveis da ação social de cidadania que os instituíra, configurada pelos tempos histórico, político e cultural, com expressão pela construção cognitiva institucional.

O conceito de **Alta Modernidade** proporcionado por GIDDENS (1991) consolidou percepção empírica sobre uniformidade de ação conhecida de transição de Estados Nações à globalização também distribuída por escalas simultaneamente regionais de sua ação. BANTING (1995) mostraria que a lógica de transformações típicas sobre longo ciclo desde 1930 até 1980 foi transformada para vincular políticas domésticas de cada país às políticas de relações internacionais. A partir do fim dos anos 1970, fragmentou-se simbiose entre prévia economia global do pós-guerra e Estado de Bem Estar Social que fizera o crescimento do comércio internacional estimular programas sociais de cada país por ramos de indústria, formando operários, quadros e estratificações sociais em economias e sociedades protecionistas ou exportadoras.

Reestruturações trouxeram novos agentes contra representantes do sistema de proteção social, alteraram formulação de Bem Estar e ampliaram senso de insegurança econômica. Danificaram sentido de coesão social, pressionando contra rigidez dos mercados de trabalho e carga fiscal. Formularam o que seria conhecido como política **neoliberal** contra anteriores convergências, vistas como geradoras de custos uniformes altos para atuação de empresas internacionais.

Tanto Canadá como Brasil experimentaram ambas as formulações por período breve de tempo, mas retornaram à suas tentativas de conciliar desenvolvimento social com taxas de crescimento econômico. Suas formações cognitivas influenciaram o sentido de suas opções tomadas e a nova construção que desenvolveram. O Canadá tem procurado formar indicativos de um novo modelo social pela ampliação do sentido de Modernidade reflexiva e desenvolvimento de novas formas de cidadania. Estas formações comparadas foram examinadas e verificadas quais soluções ambos os países desenvolveram nos anos 1980, incluindo conceitos de *investimento social* no Canadá, e *seguridade social* no Brasil. Os capítulos correspondentes de cada país os avalia desde os anos 1930, com ênfase nos anos 1950 a 2000.

Sobre os capítulos

Os capítulos iniciam com uma descrição mais detalhada dos aspectos teóricos, metodológicos e literatura correspondente que subsidiou a construção do trabalho.

O capítulo 2, traz apresentações da teoria explicativa da ação cognitiva e formação de contratos, através da Modernidade articulando-se com a própria Teoria Social que se institui.

O capítulo 3 verifica como esta construção se impõe à necessidade e se desdobra no Estado Social e de Bem Estar Social.

O capítulo 4 verifica como o tempo social comparado desenvolve abordagem sobre desconstrução do mundo europeu e a sociedade diferenciada nas Américas pós-coloniais em Canadá e Brasil – nas suas auras formativas do século XIX até 1930, quando as cidadanias civil e política iniciam constituição plena dos Estados Nações. É constituído ainda de duas partes que examinam então especificidades dos períodos fundantes configurativos dos Estados Sociais próprios de cada Nação desde 1930, sua consolidação dos anos 1950 até a década de 1980.

O capítulo 5 avalia e descreve configuração e período de reformas constitucionais, em um ciclo longo de 55 a 58 anos. Oferece-se visão das reformas constitucionais em ambos os países, ocorrida nas décadas de 1980, até 2000, quando se aponta para cidadanias diferenciadas, oriundas das crises dos respectivos Estados Sociais. Verifica soluções encontradas por cada sociedade para encaminhar impasses apresentados entre a redeterminações externas e os arranjos internos resultantes do esgotamento de um longo ciclo. Há as respectivas conclusões sobre cada experiência

Por último, conclusões finais oferecem simultaneamente uma configuração teórica geral do trabalho, uma abordagem comparativa verificando aspectos convergentes e divergentes ao longo de todo o ciclo, e indicação de experiências comuns que possam ser aproveitadas como referencial básico para avaliações bidimensionais futuras na área. Emergem as opções tomadas pelos países como um problema básico de compreensão sobre suas próprias capacidades de encarar e desenvolver seus impasses entre características tradicionais herdadas e formulações modernas que as contingências lhes apresentaram.

Trabalhos comparativos desta natureza procuram abrir novos caminhos de pesquisa não convencionais sobre formações sociais cognitivas e suas possibilidades reformadoras - com conseqüências para a teoria do desenvolvimento.

CAPITULO I

Aspecto teórico metodológicos

1.1. Aspectos de teoria e metodologia gerais. Literatura

A percepção de formação metodológica indicou que antes de um sistema político ou sistema social, se deveria atentar para *como os seres humanos agem cognitivamente para formar contratos*, dado que a capacidade de uma sociedade em formar contratos é o princípio gerador de condições de representação instituinte da cidadania. Parti da composição entre teoria social da Modernidade, construção da cidadania e Estados Sociais derivados para propor metodologia geral.

Para referência do ponto de vista da história e da teoria política, recolheu-se significativas contribuições de MORSE (1995) para a discussão da racionalidade do período moderno, por ele qualificado como de *contextos forenses*, onde pessoas e grupos confrontavam valores morais e razões últimas para a crença e ação, fornecendo detalhada argumentação explicativa da racionalidade iluminista. BARKER (1947; 1957) e GIERKE (1957) descreveram acuradamente comunidade de contratos ampliados como prenúncio do Estado Social. A importante constitucionalização do Estado Liberal foi observada por ARENDT (1991) na passagem da competição de investimentos que formaram difuso proletariado, para afirmar direitos sociais de novos votantes de camadas médias incluindo reivindicações trabalhistas em Estado Social Parlamentar.

A referência teórico-metodológica trouxe importantes revisões de ELIAS (1990) que formulara inovadora solução na segunda metade do século XX, ampliando metodologias compreensivas de WEBER (1999) pela biologia e psicanálise e dialético-históricas de MARX (1984). Foi além de métodos positivistas e empiricistas que acreditavam saltar de observações e análises de unidades de atos diretamente para ações complexas de atos sociais formativos nacionais com base em fundamentos lógicos isolados.¹ De Weber, desenvolveu noção associativa da ação em perspectiva e correspondência, aportando ainda de MANNHEIM (1952;1982), dialética de reciprocidades que compreenderia a consciência como relação desta ação construída em níveis sucessivos de entendimento. A ampliação metodológica foi dada por SCHUTZ (1973) que usou a fenomenologia para verificar conhecimento socialmente derivado que se torna experimental e forma casos permanentemente testados, estoque de

¹ ELIAS, Norbert. **Envolvimento e Alienação**. Rio: Bertrand Brasil pp.65-90, e também descrição detalhada da epistemologia do autor in MENNEL, Stephen (1989) **Civilization and Human Self-Image** Oxford: Basi Blakewell, pp. 94-111

interpretações socializadas pelos atores e zona de relevâncias motivacionais que os colocam em dependências.²

Detalha-se a integração teórica e após, a formação de metodologia unificada.

Procurou-se verificar o primeiro aspecto convergente das duas escolas sociológicas - *configuracionismo processual* e *construtivismo fenomenológico* - para torná-las metodologias integrativas. Residia na construção social da modernidade.

Compreendido de que a Modernidade foi mais radical experimento de redução social comparativa da ação pelo argumento de direitos de consciência – que ocasionou novas relações e representações de agentes civis por conhecimentos e direitos desde o século XVI – constatou-se que ela própria já constituía ação social cognitivamente construída. Verificou-se que a ação social cognitiva moderna era um argumento de senso comum interpretativo para o agente social e também um sistema epistemológico. Ambosse indicavam pela atuação de indivíduos que formam grupos, e nesta associação se percebem diferenciados, integrados, radicalizando crítica à entidade supra-histórica que teria criado o Estado como princípio de sua associação.

A partir do capítulo 2, se estudou então a Modernidade pelo método construtivista como elemento da teoria social e não como item de um período em separado, a ser confrontado com ação política liberal que nele emerge, pela qual a cidadania teria formado outra ação sucessiva periodizada, em intercalações positivas. Um estudo de construção de ocorrências pela formação de consciências que se apresentam e representam sob a hermenêutica, vê a Modernidade como inauguração de contextos onde consciências se percebem reduzidas e ampliadas em comparações. Desta forma, conexões são feitas pela redução sucessiva da ação genérica, onde a compreensão individual inaugura direitos, também ampliando o liberalismo e tornando-o inclusivo. Levaria a direitos individuais ampliados no mesmo momento da ação.

Categorias como Liberalismo requeriam existência de um Estado Liberal e seu entendimento. Ao invés de classes sociais a priori deduzidas da inter-relação de forças para formar modos produtivos em sistema de representação política, procurou-se especificar melhor como esta construção cognitiva foi desenvolvida. O Estado Liberal requereu para sua construção tanto urbanização como industrialização, formando agentes em novas classes sociais. Mas o próprio Estado Liberal é construção cognitiva

² SCHUTZ, Alfred (1973) **The Structures of The Life-world**, co-escrita, póstumamente por Luckmann, Thomas. Evanston: Northwestern Press

de seres humanos como agentes civis e políticos que atuam para formar contratos. Há diferentes racionalidades atuando em reflexividade elevada desde que as participações sociais foram se definindo pelo contratualismo.

Com a mobilidade social que se apresentava, as escolas possibilitaram conjugar três visões epistemológicas fornecidas pela antropologia, ciência política e sociologia na compreensão de dimensões que se articulam.

1. O tempo estruturado e comparado da ação social, onde atores se referiam pela comunalidade que se faz orientada pela referência da distribuição de conhecimento, diferenciando-se interculturalmente; ele foi observado nas ações de construção social dos dois países.

2. as instituições geradas e mantidas pelos atores em conflito ou complementaridade para reforçar tradições ou complementá-las através de associações, coalizões, partidos; buscou-se as formas de representação e o seu percurso

3. e construção compreensiva de suas representações consideradas suas posições dentro de campos instituídos relacionais, como *habitus*, zonas de relevância, tipos sociais, classe, estrutura social. Verificou-se relações de representação e estruturação.

Há uma tensão de relações entre estrutura social formada e a ação. Esta questão tem sempre debate nas ciências sociais. A noção de estrutura no configuracionismo, porém, posteriormente adicionado pelo construtivismo como visão epistemológica, corresponde à construção que seres humanos vão desenvolvendo à medida que se afastam e se configuram pela redução a seu mundo, criando relevâncias aplicadas em seus diversos hábitos sociais, conformando um *habitus*. Da multiplicidade, a racionalidade busca informações para produzir, iniciando estratificação do mundo da vida. Atividades se formam como redução da ampliação comunitária. No configuracionismo se atenta para percurso processual de agrupamentos humanos e reagrupamento de identidade. A arte de reagrupar-se como grupo, camada e elite de grupos específicos, onde tanto indivíduo como grupos percebem-se integrantes de cadeias de representação, mostra que a modificação da estrutura social ocorre na mesma situação do processo de diferenciação. A cada ampliação correspondem posições sociais disponíveis, mas que suscitam elementos de consciência modificada da ação, necessidade de auto controle, domínio e pacificação de zonas de espaço social. Nas cadeias de identidade, indivíduos, o grupo, a classe, a região, e a Nação complementam-se como entidades visíveis.

Para Elias, não há determinismo. O poder emerge como forma de dominação ou faculdade percebida da representação, visando distribuir participação para consolidar sua legitimidade. Discernir quais destas formas de poder está em ação, é o problema do pesquisador social – no percurso da cultura civilizatória entre opções dadas e disponíveis, em construções históricas abertas.³

Esta formulação metodológica ainda carecia de complementação para incluir o elemento cognitivo da intenção. Há motivação subjetiva do agente ou agentes associativamente considerados que negociam ação combinatória de conhecimentos dentro da sociedade política. WEBER (op.cit) abriu caminho à compreensão de sociedades em integrações e diferenças pela representação de associações de indivíduos como pessoas moralmente significantes, dotadas de sentidos relacionadas a outras e ao Estado. Este, como comunidade moralmente associada, seria visto como representação de associações de vários níveis, racionalmente orientado quanto a valores ou aplicado a fins, gerador de sistemas de dominação consentidos ou coagidos por ocupação de cargos na formação de associação de níveis mais e mais racionalizados em direção da Nação.

SCHUTZ (op.cit) forneceu elementos de estruturação do conhecimento para verificar como uma sociedade compreende a si mesma por categorias e tipificações sobre sua própria ação social a partir da qual institui suas racionalidades. No construtivismo fenomenológico, se entende que a sociedade econômica advém de transmissão do conhecimento historicamente relevante da sociedade civil, quando esta se torna independente de estruturas subjetivas de relevância. Categorias adquirem sentido às ações dos agentes, porque a estrutura social já está amparada na formação de fatos – que embora produzidos por associação de indivíduos, são pré-dados pela associação estruturada deles. O conhecimento de regras por entre regras é maior do que sua decisão individual.

Isto é um suposto para entender o processo de desenvolvimento e formação de políticas sociais, e não havia sido abordado completamente por teorias da sociologia do desenvolvimento. No presente trabalho, por economicidade de tempo e meios, não se desenvolveu pesquisas fenomenológicas com amostras maiores, mas se acompanhou o que se desenvolve crescentemente na área.⁴

³ ELIAS, Norbert (1965) **The Established and the outsiders**. A Sociological Enquiry into the Community Problems. London, Frank Cass, pp.43-60

⁴ O desenvolvimento social sob o ponto de vista dos atores tem sido preocupação de caráter mais sistemático ao longo da última década do século XX e começo do século XXI, quando da emergência de

O conhecimento integra e combina avançando e distribuindo zonas diferentes através de uma ação política comunitária pela informação. Faz-se em níveis compostos por tipificações de sentidos atribuídos na visão associativa que estratifica profissões, ofícios e os define de um a outro. No âmbito social, forma estruturas sociais e as distribui setorialmente alcançando nível da Nação em diversas zonas de relevância.

A distinção ocorre pela *tipificação*, que percebe o mundo por eventos discretos, e pessoas específicas engajadas em ações distintas em uma ordem particular que avança como realidade independente, provendo também sentido com categorias ou tipificações para classificar eventos e pessoas. A realidade do dia a dia é compartilhada intersubjetivamente com outras pessoas que a percebem quase da mesma maneira, por eventos similares. As tipificações se tornam *institucionalizadas*, levam à **habitualização** e ao **habitus**, que sintetiza diversos meios de adoção em *um*, tornando o comportamento previsível para construir geração de expectativas. Meios de controle social são desenvolvidos para perpetuá-lo. Papéis institucionais, tipificações recíprocas e de conduta por tipos de atores em contextos específicos formam interações reciprocamente condicionadas ampliadas da estrutura social. Esta hermenêutica construtivista de Schutz formalizou sociologia do desenvolvimento do conhecimento.

A metodologia construtivista de ações dentro de estruturas que se constroem por sentidos reciprocamente condicionados dos atores não tem contradição fundamental com a visão da ação coletiva. Esta vê a atividade da comunidade política como mobilização social por espaços comuns de inclusão, realizada por demandas de classes, estratos ou grupos de descontentamento, que investem recursos para atingirem suas metas. A literatura vinculada à escola da ação coletiva trata destas situações-limites e do

metodologias compreensivas para exame das questões de desenvolvimento e Bem Estar Social. Notadamente na região e província de Quebec, Canadá, têm sido organizados trabalhos de pesquisa específicos sobre o tema, recuperando conceituações tidas como “profanas” das populações e percepções mais próximas do meio de vida dos cidadãos do que aquelas dos principais atores implicados no universo do desenvolvimento social (como formuladores científicos, administradores, planejadores, interventores). Em segundo lugar, visa colocar em relação as diversas conceituações e identificar convergências e divergências maiores e fatores e processos que segundo os respondentes, ocasionam a progressão ou recuo do desenvolvimento social. Os planos tem dois métodos de coleta e análise de dados com cartografia de conceitos e análise qualitativa de entrevistas individuais e de grupo desenvolvidas em regiões com pessoas implicadas em diferentes setores de atividade. A montagem da pesquisa se apóia em orientações indutivas, com o objetivo de descobrir e analisar concepções ou representações de desenvolvimento social que estão em curso na província canadense. Lévesque, Maurice, Jean, Bruno et White, Deena. *Conceptions de Développement Social: le point de vue des acteurs*, Montréal : **Conseil Québécois de la Recherche Sociale**, p.9

atingimento de resultados, produzidos tanto por recursos organizacionais como pelas estruturas favoráveis de oportunidade política.

O conceito de comunidade política nos Estados democráticos é o de que a viabilidade destes depende de regras fundamentais cujas relações entre governantes e governados é a primeira regra. Demandas no avanço de liberdades civis, incluindo liberdade no emprego, contém fim de discriminações e vantagens substantivas advém de mobilizações ou ações sociais com ganhos reais, tais como alterações deliberadas de leis, rotinas administrativas, alocações de recursos, pelas quais as autoridades mantêm ou alteram os sistemas políticos e econômicos. Liberdade de discriminação, oportunidades de emprego e avanço, e até subsídios especiais podem ser adquiridas por ações afirmativas, leis anti-discriminativas, e assistência para desenvolvimento econômico. Se um grupo se ressentir de poder político, seus líderes querem participação comunitária, e podem buscar sistemas de representação proporcional. Em todos os casos, buscam equalização de status e oportunidade com outros grupos. Os resultados têm sido apontados como impactos das ações coletivas.(WEYLAND:1999)⁵

O processo de afirmação de direitos se dá diante de cálculos por vantagens obtidas da consequência da ação. Demandas e desejos individuais em ação coletiva se associam por solidariedade compulsória, antecipatória ou reagentes à ação que outros agentes, mediados pelo Estado, irão tomar. A demanda de grupos comunais nacionais, étnicos, classistas, regionais ou grupais, aparece em sequência de conflitos, desintegração ou uniformização. Os indivíduos conflitam com ação de grupo, primeiramente com o grupo externo, e após, intra-grupo. Fazem ações afirmativas de equalização como consequência de ação coletiva genérica para redesenhar vantagens.

Para construir Estado de Bem Estar, é necessário que vantagens sejam concedidas por obediências reciprocamente aceitas ao contrato de securitização contra riscos – que hierarquiza e define regras de subsidiariedade e dependência associativa. O uso de cidadanias civil e política são antecedentes da construção deste Estado.

As diferenças oferecidas pelas abordagens configuracional e construtivista estão na **caracterização** destas ações de identidade ampliada. Os motivos da própria mobilização social que se relaciona com o Estado, são percebidos como o desejo de *pertencimento em meio à diferença* – e não apenas compensações e recuos em

⁵ WEYLAND, Sarah(1999) Immigration, Multiculturalism and National Identity in Canada and France. Dissertation to PHD. University of Maryland, Baltimore, USA, pp.52-60

separação, autonomia e independência de identidade visando maximizar barganha específica. Considera-se que esta última é um momento crítico da **reconfiguração**, ou de agrupamentos de conjuntos. Sociedades são associações de agrupamentos com sistemas de sub-associações de muitos níveis, pois os seres humanos são interdependentes, envolvidos e ao mesmo tempo, protagonistas voluntários com sentidos compreensivos de suas ações. A equalização buscada não é homogênea, mas justamente diferença de reconhecimento E seu resultado não iguala protagonistas, mas *congrega*. Por isto, ela passa a ser motivo de ações coletivas com níveis diferenciais e não consequência delas. A responsabilidade de ação civil coletiva envolve obrigações crescentemente observadas pelos agentes.

A significação da atividade política com sentido de produção de conhecimento - e de que o poder é exercitado como profunda e explícita asserção de interesses para construção de existência social em um modo de coordenação sociológica – trazendo consequências sobre divisões sociais implícitas muito importantes.

No capítulo 2, se trata de forma explícita, de todas as consequências da integração de metodologias integradas para abordagem comparada de indivíduos associados como grupos, camadas, classes, regiões, Nações - em seu desenvolvimento social de forma construtivista na formação dos Estados de Bem Estar. A principal delas foi abandonar teorias estáticas de reprodução espacial como a de agentes individuais competitivos, dado que a competição biótica não seria regularidade da estrutura, mas como afirmaria MATURANA (1995), “a primeira condição para aumentar uma cooperação reconhecida ampliada”.

1.2. Abordagem Empírica

Para prover entendimento mais claro a este desenvolvimento com uma pesquisa social contextualizada tornava-se necessário verificar constantes modificações de agentes onde assunções e valores tornaram-se visíveis nas consequências de sua localização relacional-social. Não se poderia separar rigidamente fatos e valores da teoria e da observação, mas conectar a definição dos objetos de análises e técnicas de pesquisa com as relações que permearam hábitos de cada sociedade específica.

O pesquisador como agente sociológico precisaria compreender os próprios constructos gerados para compreensão do senso comum, segundo sociedades onde se encontrasse. As ciências sociais são constructos entre constructos que seres humanos realizam para aumentar compreensão de seus atos, e proporcionam níveis de sentido

diferenciados. Como as demandas diferenciadas advém da percepção de normas comuns da ação representativa – e o senso de solidariedade interativa é continuamente ampliado para complementar informação produtiva de pertencimento social - há instâncias simultâneas da ação conhecedora e construtiva. Isto é feito por lideranças e agentes de associações, etnias, grupos de gênero, estratos e classes que limitam ações em diferentes campos relacionais por suas *receitas específicas de conhecimento transformacional*.⁶

Pesquisas sobre fenomenologia começam a tomar rumo como método alternativo de análise política entre sociólogos e cientistas políticos, mas ainda não caracterizaram fenômenos políticos por si próprios de um ponto situacional porque não focam muitos dados da vida política específica em caracterizações fenomenológicas. Investigações sobre o trabalho de Schutz podem ser um passo nesta direção.

Embora não fosse pensador político, Schutz elaborou fundamentos importantes da vida social a partir da existência creditada e *acreditada* pela vida diária. Cidadãos formam assunções de deliberações ao buscarem conhecimento no seu curso de vida social para aumentarem possibilidades de reconhecimento em integração. JUNG (1964) trouxe introdução que auxiliou a definir áreas de convergência entre fenomenologia e estudo político, a partir dos tipos de ação.⁷ HOROWITZ (1977) menciona ordens de inteligência do conhecimento construídas pelos próprios agentes políticos, para legitimação integrativa.⁸

Considerada conclusivamente a necessidade de desenvolver perspectivas interacionais que também incluíssem conquistas de pesquisas já estruturadas pela ciência econômica, instituições e pesquisadores, optou-se pela abordagem que valorizaria a ação, sua representação social e a percepção do tempo histórico construído. A estratificação da ação por intenção de sentido e finalidade, e composição de alianças a partir dela, identificam habitualização social-genética de integrações entre agentes que se amplia no tempo. Constitui *habitus* determinante da consciência social, dirigindo sentido desde grupos até a comunidade nacional. Permitindo por fim, comparação genérica de formas estruturadas e exame *micro-sociológico* de suas partes constitutivas - quando se trata da agregação progressiva de grupos, famílias, confrarias, comunidades

⁶ DIEMERS, Daniel. On The Social Dimension of Information Quality and Knowledge. Paper to conference at Massachusetts Institute of Technology, 1999. University of St. Gallen: **Swiss Research Institute of Sociology**

⁷ JUNG, Hwa Yool editor, **Existencial Phenomenology and Political Theory: a reader**. Chicago, Henry Regnery Co. 1964, pp.35-45. O autor define as ações a partir de cidadãos tipificados ideais.

⁸ HOROWITZ, Ruth, Phenomenology and citizenship: a contribution by Alfred Schutz, in **Philosophy and Phenomenological Research**, 37(3) 1977, (293-311)

de interesse - até a *meso-sociologia* de sociedades civis ampliadas já em contextos complexos. Alfred Schutz criou tipos ideais (1976) para melhor expressar relações e contextos, considerando sempre que tipos ideais constituíam heurísticas para sintetizar ações previsíveis e seu uso deveria limitar-se a resumir situações contextualizadas da investigação sociológica.⁹A discricionariedade no caso é do investigador para o trabalho comparativo. Aqui se usou a metodologia predominante do autor, mas não seus tipos para não circunscrever comparação ao universo desta tipificação estrita. Tipos ideais aparecem então na construção que os próprios países fazem de suas realidades sociais.

A metodologia construtivista trabalha com o evento histórico *construído*, onde atores demarcam percepção de períodos pelo seu próprio estoque de conhecimento e aumentam fundo social de conhecimento com a estratificação social, constituindo específico *tempo histórico* – que se amplia e objetiva pelos feitos que geram. Retoma-se com isto a historicidade sem tornar o trabalho refém do historicismo. Este, durante os anos 1960 a 1970 foi reducionista e limitativo ao fazer o evento subordinar estruturalmente a ação. Atentou-se para contextos e contratos específicos que agentes diferentes desenvolveram em períodos determinados por contingências que construíram. A construção teórica interdisciplinar entre sociologia, política e economia com elementos da antropologia cultural, procurou formular e traduzir novas compreensões sobre a representação de cidadania social como franquia no Canadá e Brasil.

1.2.1. Tempos sociais comparados

Ao se estudar estas composições tanto no Canadá como no Brasil, se atentou para campos bastante organizados em torno dos quais se viabilizou uma sociogênese histórica com memória longa, classe instituída e distribuição estratificacional simbólica de recursos de informação e conhecimento, neste caso apoiado em autores que mesmo não construtivistas, ensejaram estudos já conhecidos sobre distribuição de recursos e formação de regiões no mundo europeu no período de passagem capital comercial ao

⁹ Os tipos ideais de Schutz foram especialmente construídos para resumir a busca de conhecimentos que se distribuem em estratificação social formando a ação civil dentro de racionalidade produtiva que se aproxima ou se compõe. São o *expert-perito*, viabilizado por conhecimentos especializados de grande síntese, advindos de combinação entre conhecimentos; o *cidadão bem informado*, que constrói informações combinatórias de grande relevância para tomada de decisões e atenta para diversos âmbitos de procedência da informação, qualificando-a. E o *homem da rua*, que tem informação heterogênea difusa e dispersa, construída por receitas imediatas para produzir, sem grandes integrações combinatórias. Há tipos auxiliares, representantes da integração social, que desenvolvem conhecimento derivado. In SCHUTZ, Alfred (1976) . **Collected Papers**. Volume II. The Hague. Martius Nijhoff. pp.120-134

industrial no século XVI.¹⁰ O trabalho de sociogênese foi iniciado na Escola Histórica Alemã predominantemente com WERNER SOMBART (1913) e a interpretação motivacional-ideativa de fenômenos econômicos da história, em períodos discerníveis pela ação dos agentes em integração e composição, vendo-os geneticamente compostos por aspirações, crenças e valores, influenciando economias e comunidades. Este tipo de pesquisa foi ampliado posteriormente por ELIAS que modificou o rumo do trabalho, integrando como dito, ciências sociais com a psicanálise e biologia, acrescentando então formação de memória longa como repertório da espécie humana e verificando repertórios de específicas formações sociais.¹¹

Elias denominou suas pesquisas sobre compreensão de sentido no processo civilizador como investigações “psicogenéticas” e “sociogenéticas”. Sempre voltadas para longa duração, denominou de *psicogênese* as que viam estrutura da personalidade humana e mudanças de comportamento advindas de regulamentação e controle dos afetos e impulsos internalizados – disciplinarizados pelo próprio indivíduo. Acrescentou que estas mudanças não ocorrem apenas no íntimo de cada pessoa, mas ligadas também a desenvolvimento das estruturas sociais. ”Transformações da consciência tanto são históricas, no sentido de que sociedades inteiras passaram ou ainda passam por elas atualmente; quanto pessoais, no sentido de que toda criança as atravessa ao crescer.”¹²

A *sociogênese* corresponde ao desenvolvimento das estruturas sociais em longo prazo, visualizando processo de formação e consolidação do Estado moderno por

¹⁰ Nomeadamente, Richard Morse, Darcy Ribeiro, Gilberto Freyre em várias obras comparativas sobre o mundo mediterrâneo, a formação do mundo ibérico, as inter-relações com o mundo anglo-saxão e suas repercussões nas Américas. Entre vários outros.

¹¹ Obra célebre de Sombart foi **The Jews and the modern capitalism** (1913), London, T. Fisher Unwin. Também **El Burgués** (1982) Madrid, Alianza Editorial. Já para ampliação da sociogênese, Norbert Elias foi preponderante, ao desenvolver o trabalho de sociologia processual e configurativa com ciclos de memória longa em várias obras, entre elas **O Processo Civilizador** e **A Sociedade dos Indivíduos. In Envolvimento e Alienação**, fala de espirais que se constituem concentrando cumulativamente intenções e períodos determinados de um evento onde camadas, grupos, classes são protagonistas. No Brasil, estudos foram desenvolvidos no sentido de forma de história comparada de longo alcance por autores diversos a partir de outras escolas, visando seleção de conjunto de problemas. Inspirados entre outros autores em Barrington Moore Jr. e sua célebre obra **The Social Origins of Democracy and Dictatorship: Lord, Peasants and the Making of the Modern World**, Boston: Beacon Press, 1966. Hipóteses derivadas apontaram tipos generalizados, como o caso alemão referido a *junkers* que instauraram regime moderno na Alemanha. Foram generalizados para o Brasil. O presente trabalho optou por utilizar construções típicas da inter-relação interna-externa como se iam desenvolvendo combinadas pelo construtivismo, o que implicaria verificar sua inserção por **adequação**. Neste caso, a construção riograndense em oposição à primeira república, projetada para a Nação, mostra sociogênese diferenciada da hipótese inicial de habitus junkeriano que teria oportunizado 1930 – porque aparentada às origens *ibérico-mouriscas*. No capítulo 2, há referência a Vianna, Oliveira (1952) **Populações Meridionais do Brasil. O Campeador Riograndense**. Para a formação estancieira do Rio Grande do Sul, ver ORNELLAS, Manoelito de (1948) **Gaúchos e Beduínos**. Rio de Janeiro: José Olympio Editor

¹² Elias, Norbert (1993) **A sociedade dos indivíduos**. Lisboa: Dom Quixote, pp. 152-174.

monopolização tributária e uso da violência, implicando em crescente grau de interdependência, diversificação de funções e regulações de ações. Entende uma relação mútua de dependência entre psicogênese e sociogênese como aspectos de uma mesma ordem em movimento. Tendo início num segmento mais restrito é, aos poucos, expandido para outros segmentos de forma involuntária e não planejada. Todas as ondas de expansão ocorreram quando um modo de conduta de um pequeno grupo se expandiu para classes mais numerosas em ascensão, havendo duas fases claras - uma de colonização ou assimilação na qual a classe mais baixa e numerosa era ainda claramente inferior, pautada pelo exemplo do grupo superior tradicional que intencionalmente ou não, saturou-a com seu próprio padrão de conduta; e uma segunda fase na qual os grupos em ascensão se diferenciam, repelem e se emancipam da consciência anterior, com aumento perceptível de seu poder social e autoconfiança, enquanto o grupo superior é forçado a maior moderação e isolamento, havendo maiores contrastes sociais.¹³ Falar-se em processo de civilização seria tratar de tendências vez mais particulares e não-públicas de formar impulsos controladores cada vez menos percebidas pela consciência, pelo desenvolvimento das estruturas sociais.

Na construção dos Estados Nações respectivos, tomou-se em conta o paradigma da desconstrução prévia do mundo europeu e sua reinvenção como sociedade diferenciada na América. Como esta ação social cognitiva já ampliara diferenças nos dois lados da Europa¹⁴, se optou por revelá-la como dois estudos de caso separados, primeiramente abordando a questão canadense e logo a brasileira, fazendo interagir as mesmas variáveis em ambos os casos. As variáveis foram a constituição dos hábitos sociais em sua integração por atores discernidos que o constroem em períodos históricos, formando o concentrado **Habitus Social**. Este é integração sócio-genética dos hábitos. Só pode ser entendido como referência à ação que o constituiu, através então de:

1. Tipos ideais de ações, verificando-as em sujeitos construídos
2. Que atuam em um Campo
3. Com noção de utilidade ou rejeitando-a, gerando contra-noções

¹³ Ibid, p. 215

¹⁴ MORSE, Richard, (1995) **O Espelho do Próspero**. Cultura e Idéias nas Américas. São Paulo: Cia das Letras. O autor faz a ressalva na obra de que não se refere nela ao Canadá. Visou-se usá-la para comparação entre anglo-saxões, francos e ibéricos no mundo europeu. Usou-se outras fontes no caso canadense.

4. Com a memória longa latente desta atitude
5. Com a visão intersubjetivamente construída pela busca de recursos que lhes dá referência para descrever os sentidos, e onde seu arbítrio pode formar interpretação representada e mais ampla, quando compreende motivos de ação diante dos constrangimentos em que atuam.

O construtivismo ampliou a noção de campo, adicionando conceito de zona de relevância de operações com a qual trabalham atores diferenciados. Os agentes os constroem por suas informações.

A comunidade política combina todas estas diferenciações mediando diferentes acessos e oportunizando inclusão superior. A forma como ela o faz, se por parlamentarismo ou presidencialismo de coalizão, é extremamente importante para aferir capacidade de formar diferenciações que gerariam posteriormente adição de informações, conhecimentos e até formação de capital humano. A distribuição de recursos por níveis de apropriação de conhecimento foi discriminada. Relação entre representantes parlamentares e construção da ação social cognitiva da cidadania foi mostrada em tabelas específicas sobre resultado das composições dos Parlamentos, confrontados com os censos dos respectivos países em específicos períodos históricos. Tipos pares foram encontrados para melhor demonstrar comparações específicas em torno da construção do habitus entre Canadá e Brasil. Heranças de construção anglo-francesa do Estado de Bem Estar Social canadense tiveram sua correspondência na particularidade do Estado Social brasileiro construído pela projeção típica do estancieiro sulino de origem ibérica pastoril, exemplarmente detalhado por VIANNA¹⁵

1.2.2. Períodos de comparação e conteúdos

Para exame das construções nacionais a partir do século XIX, PIERSON (2004) é um dos importantes autores que relata tempos sociais comparados com países iniciantes e retardados que passaram à frente, e tendência das sociedades tardias em legislar papel mais extensivo do Estado sob regras mais inclusivas.¹⁶ Interesses mais organizados de classes investidoras formularam **custódia** vantajosa sobre o capital, para maximizar produtividade sobre o trabalho. Políticas sociais mais ativas intensificaram produtividade e organização corporativa perseguindo metas desenvolvimentistas com patrocínio estatal, usando contabilidade social com recursos escriturais já modernos.

¹⁵ José de Oliveira Vianna, Populações Meridionais do Brasil, op.cit.

¹⁶ PIERSON, Christopher (2004) **Late industrializers and the development of welfare state**. Geneva: United Nations Research Institute for Social Development. pp.15-35

Isto não ocorreu de maneira uniforme, e menos ainda nos países americanos, pois à medida que a penetração de capitais e interesses associados ou complementares internos viabilizavam suas sociedades *investidor-exportadoras*, criavam espaços de serviços urbanizados de apoio à formação de recursos industriais – que eram também espaços comuns interpretativos de novas ações por ofícios nos quais a sociedade se reconhecia. A lógica de proteção de mercados urbanos para promover industrialização tardia e integração nacional reinventaria experiência européia de gerar industrialização de produtos de consumo, formar profissões de camadas médias urbanas ampliadas e classes operárias especializadas a partir do seu setor agrário mais moderno. Estas últimas composições seriam determinantes para a sociedade de Bem Estar.

Como foco principal do trabalho, avalia-se o ciclo de grandes modificações dos anos 1950 a 2000. Canadá e Brasil tiveram suas características próprias e também se integraram ao movimento externo proposto.

Preliminarmente considera-se que para países tardios, a compreensão de sua formação até 1980 significou inserir-se no paradigma estruturalista econômico representado por formulações da substituição de importações. Autores como FURTADO (1970) privilegiaram explicação de níveis sucessivos de inter-relações entre classes e formação de setores e excedentes econômicos, por acumulação de trabalho em suas dependências interna e externa de recuos e avanços na tradição e modernidade de consciências.¹⁷ O caso canadense diferenciou-se do brasileiro por uso menor da substituição de importações, desde cedo combinada à reestruturação exportadora de mercados com graus de abertura, mas observando planejamento relacionado a tarifas.

Também significou usar a *heurística de dependência* nas relações ampliadas entre sociedades, desenvolvida entre 1960 a 1980 sob variadas interpretações como *teoria da dependência* e que, contrariamente a algumas explicações corriqueiras, aplica-se a qualquer sociedade dada que tenha experimentado passado colonial em transição à categoria de Estado-Nação.¹⁸ Na revisão atual, se propôs verificá-la sob ângulo da

¹⁷ Em vários trabalhos que retratam a escola estruturalista em economia. **Formação Econômica do Brasil** (1970) Rio: Lia Editor é um dos mais importantes, com referência ao Brasil.

¹⁸ Na sua versão mais bem sucedida, a de Cardoso et Faletto, autores consideram "(...) o desenvolvimento como resultado da interação de grupos e classes sociais que têm um modo de relação que lhes é próprio e, portanto, interesses materiais e valores distintos, cuja oposição, conciliação ou superação dá vida ao sistema sócio-econômico. A estrutura social e política vão-se modificando na medida em que diferentes classes e grupos sociais conseguem impor seus interesses, sua força e sua dominação ao conjunto da sociedade." CARDOSO, F. H. & FALETTO, Enzo. **Dependência e desenvolvimento na América Latina** : ensaio de interpretação sociológica. 6.ed. Rio de Janeiro : Zahar, 1981, p.22

gênese de recursos ampliados por agentes civis, políticos e sociais investidores que se apresentavam como representantes típicos das sociedades diferenciadas.

Para examinar sob este ângulo a relação diferenciada entre duas sociedades-nações no que tinham em comum, tornou-se necessário, então examinar,

- a. dependência formativa inicial de sociedades colonizadoras;
- b. a constituição tardia de dois Estados Nações nas Américas com referência tanto a nações ibérico-hispânicas como à estadunidense;
- c. a sua formação de monarquias transformadas posteriormente em federações;
- d. o período comum em que determinam suas legislações sociais inclusivas como resultado da crise de 1929;
- e. a formulação de soluções institucionais de integração nacional por políticas sociais a partir de 1940 até a década de 1980, variando forma como foram concebidas
- f. desembocando ambas em reformulações constitucionais nesta década, sinalizando outra perspectiva societal para os anos 1990

O ponto principal considerou a dinâmica específica deste movimento que se constrói por relação entre derivação externa e configuração interna, depois se afirma internamente e se reconstrói composto por oportunidades abertas e percebidas pelos agentes sociais no cálculo de vantagens e benefícios. O fenômeno de desenvolvimento e de recursos comparativos considerou prioritariamente a afirmação contraditória da cidadania, sua geração ampliada e o paradigma de fundação de *instituições*.

Como instituições têm relação direta com o sistema desenvolvido por uma comunidade política, usou-se de forma ampliada o trabalho seminal de cidadanias complementares de Marshall (op.cit) já que a construção da sociedade civil não é produto abstrato de ações maximizadas entre indivíduos, mas resulta da articulação precisa entre ação social histórica e acesso a recursos segundo níveis diferentes de conhecimento a partir dos quais se configuram noções e paradigmas. O mais importante deles, o da construção social do conhecimento liberal.

As formações nacionais e sua compreensão por agentes respectivos foram determinantes do início de construção de Estados Sociais canadense e brasileiro. Subordinadas não só à produção de mercadorias e formação de classes sociais nelas especializadas com relação a outros Estados, mas também a responsabilidades internas e obrigações civis por manutenção, apoio, distribuição e representação de recursos que poderiam ampliar atividades sociais e utilidade destes Mercados. Atividades que se

instituíram em Saúde, Educação, Habitação Comunitária, Previdência Geral e no Serviço Social de assistência mínima dependem da formação de riquezas, mas também formam setores específicos, circulares e dependentes de rede social específica de securitização, administração e fornecimento de apoios.

Havia hipótese geral de que a capacidade dos seres humanos em formar contratos determina o desempenho cognitivo de uma sociedade, ao ser mediada pela comunidade política. A construção do conhecimento se faz pela compreensão da própria ação dos agentes políticos sobre sua participação relacional integrando ofícios e serviços que instituem níveis estratificados de ação.

A concessão de direitos sociais visa distribuir benefícios e ampliar responsabilidades dos agentes situados em níveis correspondentes estratificados de compreensão – potencializando ações ampliadas de agentes investidores para generalizarem distribuição de recursos e ampliarem produtividade social média, formando bem estar social. A igualdade de oportunidades pode formar homogeneidade de condições para ampliar produtividade.

Outra hipótese acentuava que, se em suas versões originais européias os Estados de Sociais ou de Bem Estar tiveram importante função de consolidar cidadanias civis na forma de Estados Nações, nas Américas sua importância foi maior. Adveio do próprio vínculo de constituição com a Modernidade que induziu países a superarem sua situação anterior derivada colonial - ampliando sua integração simbólica, práticas de representação política reconhecidas e investimentos ampliadores de recursos econômicos. Os Estados Sociais foram instalados nos países dependentes de capital por formação tardia pelas condições que estes apresentavam e seus obstáculos limitativos do comércio exterior. Canadá e Brasil buscaram superá-los por diferentes meios.

Ainda se presumia que o acesso completo à Modernidade em países tardios dependia de coalizão política a produzir desenvolvimento social e distribuição de franquia universal de cidadania por aliança entre classes agrárias fornecedoras às cidades e transformações industriais – visando aumento de seus próprios benefícios e cooperação ampliada com representantes das classes industriais, operários e quadros de serviços urbanos de apoio. A aliança já se produzira em maior ou menor intensidade no ambiente europeu.¹⁹ Cada país teria avançado sua cidadania social pela maior ou menor

¹⁹ Explicitada no capítulo 3, na formação do Estado de Bem Estar Social e suas características, apontada por ESPING ANDERSEN, entre outros autores.

redeterminação de relação civil rural-urbana influenciando em relações políticas e sociais.

As formulações se confirmam.

Do ponto de vista geral, a pressão continuada por participação no acesso a recursos produtivos como direito de mobilidade sócio-econômica e a forma de sua própria institucionalização e compreensão pelos agentes civis desempenhou papel fundamental na diferenciação de comunidades políticas, e no momento em que os dois países se tornam Estados Nações. A formação colonial diferiu, mas teve semelhante outorga de cidadania pelo Estado e o período de 1930 a 1980 foi essencialmente similar em desafios fundamentais para construção da Nação. Embora os países tivessem problemas iniciais similares na relação com antigos colonizadores, o Canadá construiu coalizão entre fazendeiros empreendedores, granjeiros, operários urbanos e investidores industriais que se representou em partidos políticos reformistas. Isto começou a ser tentado no mesmo período no Brasil – pós recessão de 1929 até 1935 - mas inviabilizado quando uma coalizão revolucionária seria paralisada por ditadura civil republicana entre 1937 a 1945.

Ambos os períodos longos são genericamente congruentes nos dois países. O Canadá iniciou seu processo de industrialização intensiva, baseada em bens duráveis e substituição de importações mais cedo do que o Brasil – na década de 1920 - mas o ciclo prolonga-se por período mais longo, indo até o final dos anos 1960. O Brasil inicia este ciclo específico somente após a 2ª Guerra Mundial, e o prolonga até os anos 1980, com fortes condicionantes contemporâneos, especialmente a indústria automobilística.

1.2.3. Tipologias e classificações

Há uma discussão sobre estratificação social e ocupacional no Canadá e no Brasil - porque o ciclo longo de 1930 a 1980 foi de representação social da transformação de conhecimentos industriais. Procurou-se uniformização para facilitar integração com uma metodologia que se centrava basicamente em recursos formativos cognitivos situacionais de campos determinados - que geram informações e conhecimentos e se instituem em classes de produção. Ao longo do texto existem classificações que seguiram critérios de ocupações profissionais e divisões de grandes classes. Partiu-se da instituição estatal que realiza trabalho de estatística e pesquisa no Canadá, a Statistics Canada. Seus critérios gerais são os de divisão a partir das divisões de graus de intervenção manual e simbólica de trabalho, seguindo variantes de instrução

e definição da liberdade de uso sobre a atividade de trabalho pelo próprio agente, nisto semelhante ao brasileiro IBGE.

Subdividiu-se seus cinco grandes estratos de operação, reformulando-os segundo zonas de relevância do conhecimento e posição do ator (Schutz; Elias: op.cit). Definições de “classes” ou categorias “ocupacionais” levaram em conta as cinco denominações utilizadas pela Statistics Canadá, utilizando-as também no Brasil, porque sua sintetização era coerente com períodos de formação de conhecimentos industriais.²⁰

A categoria **proprietários e gerentes** inclui proprietários de negócios e pessoal gerencial assalariado. O empreendedor independente por conta própria como alfaiate, costureira ou outro, está como operador, mais do que proprietário.

A denominação de **profissionais** consiste em advogados, médicos, engenheiros e outros profissionais reconhecidos com prática independente.

Administradores e gerentes de vendas é categoria que se refere a ocupações crescentes com os negócios varejistas. Também várias atividades de atendimento de escritório e vendas, ocupações de bares e recreações, atendentes e anunciantes de rádio e publicidade, Atendentes de serviço estão incluídos dentro de *operadores*.

Os **operadores** consistem em todos os trabalhadores que se agrupam como prestadores de variados serviços não constantes de outras classes, trabalhadores qualificados ou semi-qualificados de inúmeras categoria. Trabalhadores não qualificados da pesca, mineração e atividades florestais são agrupados como operadores, mais do que trabalhadores operários.

Fazendeiros e trabalhadores rurais incluem proprietários de fazenda, granjeiros por conta própria, trabalhadores pagos e trabalhadores familiares não pagos.

Operários e trabalhadores consistem de trabalhadores na indústria, e a partir de 1931, trabalhadores sem qualificação.

Além de distribuir-se nesta escala, se procedeu a trabalho posterior de agregação de ocupações segundo sua *maior ou menor capacidade de formações simbólicas e combinatórias* organizando-se zonas relevantes de compreensão do ator político que dá

²⁰ A série da Statistics Canada realiza censos decenais com quadros da população trabalhadora. Também faz amostras com pesquisas regulares sobre a força de trabalho, excluídos membros das forças armadas e indígenas. A partir de 1951, usou o conceito de “força de trabalho” definindo ocupações industriais e serviços – que no Canadá inclui a população ocupada, sendo “indústria” uma categoria que se refere a conjunto de atividades de variada natureza, não apenas relacionada ao setor “industrial”. Comparativamente ao trabalho realizado pelo IBGE brasileiro, seria considerada a População Economicamente Ativa. Statistics Canada- Section D – The Labour Force - Frank T. Denton, McMaster University

seqüência a procedimentos de observação. Classes de ordem são apostas dentro de divisões de trabalho e atividades concernentes a setores econômicos que posicionam a ação social, mas são seus *status estruturados*, definidos pela variação das ações cognitivas combinatórias que ampliam conhecimento pela representação profissional. Demonstram onde o ator alcança maior ou menor possibilidade de interferência política. Compõem recursos agregados de capitais culturais já institucionalizados que mobilizam e definem a formação estruturante da decisão na comunidade política²¹.

Com isto, se obteve aproximação da representação política que é feita da **representação social do conhecimento**, e ao mesmo tempo, uma dimensão do uso de poder deste conhecimento estruturado.

Há uma *requalificação* da cidadania pela sociedade politicamente ampliada. Por este termo, entende-se um processo de despertar habilidades sociais cognitivas de compreensão associativa, que geram melhorias e aperfeiçoamentos no desempenho das representações e relações da cidadania. Ela também não é contínua e linear. Se **dispersa** em alguns momentos, retoma procedimentos já utilizados, refaz suas ações, para redimensionar novos níveis de associativismo.²²

1.2.4. Classe e estratificação

As questões relacionadas com classe, estratificação social e situação ocupacional têm semelhança no debate com o Brasil dada a formação histórico-configuracional de dependência e reestruturação nacional dos dois países. .A partir da homogênea industrialização intensiva operada pelo Canadá nos anos 1950, que também ocorreu no Brasil, surgiram estratos de classe típicos do que se convencionou chamar de “sociedades de serviços altamente industrializados”, dependendo do enfoque utilizado.

LANGLOIS et alli (2002) apontaram seqüência escalonada e diferenciada ao debate sobre estratificação de classe no Canadá, incluindo Quebec.²³

A *teoria da modernização* foi um foco da questão da mobilidade inspirada em Chicago, desde a evolução da sociedade tradicional. Era a teoria de escalonamento

²¹ Estas evidências foram vistas tanto em MANNHEIM, Karl como ELIAS, Norbert e SCHUTZ, Alfred

²² Elias demonstrou que a construção de conhecimento combinatório visando estruturação de novos poderes passa momentos de ampliação e cumulativamente atinge ápices de socialização compreensiva, conformando tendência, para depois dispersar-se por choques opositivos, onde grupos visam reduzir padrões existentes para discriminar novos agentes na distribuição. ELIAS, Norbert (1988) **Envolvimento e Alienação** Rio: Betrand Brasil.

²³ LANGLOIS, Simon Empirical Studies on Social Stratification in Quebec and Canada, in Yamic Lemel et Heinz Herbert Noll (orgs) *Changing Structures of Inequality: a Comparative Perspective*. Montreal et Kingston, McGill Queens University Press 2002: 67-108

sucessivo, que mostrava que filhos de fazendeiros franco descendentes que deixavam suas atividades tendiam a se tornar trabalhadores desqualificados, mas os que deixavam atividades desqualificadas se tornavam qualificados e os que deixavam atividades escriturais se tornavam altamente qualificados. Depois, um sistema de etno-classe começou ser percebido como classe social e sociedade inteira, nacional ao mesmo tempo grupos de classe sociais franco descendentes dominadas pelo Canadá inglês.

Estudos de estratificação social dos anos 1960 a 1970 já foram marcados por análises de relações entre nação e classe com variedade de enfoques teóricos e metodológicos. Os cientistas sociais se colocaram questões de natureza binacional pela especificidade de uma província de origem francesa como de Quebec. Havia referências a conceitos de sociedade dependente e opressão nacional que quase desapareceram da sociologia contemporânea canadense nos anos 1970, e só voltariam no contexto da globalização. O Canadá se apresenta como país binacional de fato, e a província-região de Quebec tem sido considerada como sociedade completa dentro do Estado canadense com própria literatura, ideologias, historiografia, e linguagem.

A nomenclatura de ocupações compilada pela *Statistics Canada* que define posição social de acordo com status foi revisada para enfoque de classes a partir de 1971, formulada como tipologia de acordo com profissões e setores de emprego em três níveis de ocupações. Tem sido usada para estudos de longo prazo sobre mudanças na estrutura profissional e posição de mulheres em estruturas de emprego. Também para desigualdades entre grupos de linguagem ou grupos étnicos. Desde 1967, importante pesquisa de escala de prestígio revelara que o Canadá não era mais terra de fazendeiros, pescadores e tecelões, mas moderno estado industrial (PINEO 1981: 116).²⁴

Tipologias de classe apresentadas por neo marxistas como OLIN WRIGHT (1985)²⁵ influenciaram bastante as abordagens canadenses, com a visão de que a burguesia, autônomos, pequena burguesia, gestores, supervisores, quase autônomos e trabalhadores completavam quadro de coerência entre si. O *neo-marxismo* já se diferencia por admitir variações de escolhas e preferências de agentes dentro de sua estratificação, investigando consciência formada pela nova distribuição destes recursos. Os enfoques de Wright privilegiavam dimensões de **poder**, associado com certas ocupações e tarefas desenvolvidas, referindo-se a um emprego ou centradas sobre

²⁴ PINEO, Peter(1981) Social Mobility in Canada: the current picture. *Sociological Focus* 9,2 pp.109-123

²⁵ WRIGHT, Erik Olin. (1985) *Classes*. London: Verso.

atividade de alguma autonomia. A tradição canadense de mensuração de esquemas de classe inspirou-se a partir de então nestes trabalhos.

O crescimento na mobilidade total foi atribuído principalmente às mudanças na estrutura social. Mudanças causadas pela industrialização e urbanização levaram ao declínio no emprego rural e expansão no emprego em serviços, administração ocupações técnicas e profissões. Fenômeno com similaridade no Brasil de 1960 a 1980. *Surveys* conduzidos entre 1986 e 1994 confirmaram alto nível de mobilidade estrutural das mulheres principalmente em trabalhos intelectuais e de colarinho branco. A mobilidade social das mulheres gerou novos enfoques ao estudo das estratificações sociais. Todos os estudos de gênero, especialmente os do lugar das mulheres na sociedade, foram colocados em estudos de igualdade e diferenças entre sexos e níveis micro-sociológicos. Novas relações de poder foram construídas ao redor de classe e gênero em todas as sociedades capitalistas avançadas. A feminização da estrutura de classe teve importante impacto sobre as demandas de trabalhadores

A pós- industrialização e feminização do mercado de trabalho trouxeram novos temas para a negociação – equidade de pagamentos cuidado de crianças, pagamento de licenças de cuidado de família, programas, ações flexíveis de trabalho, políticas de *correção sexual*. Impuseram nova agenda: de conflitos das mulheres no local de trabalho não redutíveis apenas a conflitos com empregadores por melhores pagamentos e condições de trabalho. Encontram-se apresentadas nos capítulos canadenses.

A questão colocada por Wright de que a posição contraditória de classe dos gerentes e posições intermediárias não pertenciam diretamente ao domínio de meios de produção, foi polemizada por estudiosos canadenses. A transição feita sobre base de dominação para base de exploração na tipologia de classes não foi acompanhada por influentes sociólogos canadenses. Relações de dominação continuaram a ser usadas para montar esquema de classes.

No Brasil, Wright também teria influência, mas após longo percurso de dissenso. Há discussão que seguiu momentos específicos desde a década de 1960 quando SCHWARTZMANN (1988) apontava crise nas teorias de representação de classes.²⁶ Modelos de polarização e conflito entre explorados e exploradores, ricos e pobres, agricultura e indústria não explicavam convincentemente fenômenos políticos. Coalizões multifacéticas, no dizer do autor, se produziam de forma antagonística. As

²⁶ SCHWARTZMANN, Simon (1988) **Bases do Autoritarismo Brasileiro**. Rio: Campus, 3ª. ed.

trajetórias, como no Canadá, não eram lineares. Surpreendendo pressupostos ortodoxos sobre industrialização e modernização como de conflitos polarizados de classes e grupos de interesse, Schwartzmann inovou questão de cultura política específica, sugerindo que esta polarização perdera seu poder explicativo nos anos 1960.

A explicação para estrutura de classes no patrimonialismo como elemento fundador clássico teve autores recentes diversos. A idéia de que o regime se faz por cooptação, e não licenciamento ocupou grande parte do debate entre estratificações e relações entre classes nos anos 1960 a 1970. As análises interligadas entre o estrutural-funcionalismo e marxismo foram dominantes na década de 1950, ampliadas por trabalhos pioneiros de FERNANDES (1979)²⁷ e avançaram até a explicação sociológica de classes em interação sugerindo introdução de novos modos de participação na produção e reprodução de um padrão de civilização. RAMOS (1996) aportaria a primeira contribuição fenomenológica da integração entre sociedade de classes e redução de níveis de consciência propondo *ampliação da classe pela categoria formativa multicultural e étnica* que constituiria identidade ampliada nacional multibiográfica.²⁸ Neste aspecto, diferenças importantes se colocavam nas trajetórias de classes constituídas etnicamente no Canadá e no Brasil. Enquanto no primeiro caso se formavam minorias étnicas com suas biografias diferenciadas, o Brasil tinha inúmeras camadas sociais que eram maioria, por sua própria constituição genético-social.

Ao mesmo tempo, o Canadá tinha a especificidade de um fenômeno francês diferente como nação, enquanto o Brasil tinha construções intra e interétnicas.

O debate específico brasileiro muito promissor nos anos 1960, foi perturbado nos anos 1970 pela interseção do estrutural-funcionalismo com o marxismo herdeiro de abordagens uniformes francesas em POULANTZAS (1971), que enfocavam noções de bloco histórico de classe, funções homólogas, correspondências estruturais, contemporâneas a regime politicamente fechado.²⁹

FIGUEIREDO SANTOS (2002)³⁰ trouxe constatação recente de que ainda falta à sociologia brasileira uma tradição voltada para mapeamento de classe. Nos anos 1980 porém, haveria convergência com o Canadá no interesse por Olin Wright, que seria consequência de construções sociais cognitivas da industrialização avançada e posições

²⁷ FERNANDES, Florestan, **Mudanças Sociais no Brasil**, São Paulo, Ed. Difel, 1979

²⁸ RAMOS, Guerreiro(1996). **A redução sociológica**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ

²⁹ POULANT ZAS, Nicos(1971) **Poder político e classes sociais**.Porto:Portucalense

³⁰ FIGUEIREDO SANTOS, José Alcides. (2002), A Teoria e a Tipologia de Classe Neomarxista de Erik Olin Wright in **Revista Brasileira de Ciências Sociais** . vol.18 no.53 São Paulo

de "classe média" dentro da estrutura de classes. A questão chave de localizações contraditórias em Wright (1985:19-63)³¹ tem sido tradição empírica contestada. Reproduziu-se no Brasil em versão menor a mesma questão canadense de interpretar a transformação de *processos* em *atores representativos de classe*, pois a posição de Wright era sobre direção da acumulação no seu conjunto e a não-correspondência de classe dominante ou dominada, gerando "localizações contraditórias" de gerentes e supervisores entre classes trabalhadora e capitalista; pequenos empregadores entre pequena burguesia e classe capitalista; e empregados semi-autônomos.

O autor se inspirava em ROEMER (1989)³², que advém da escola do marxismo analítico e que mais amplamente reconhece preferências e escolhas racionais dos agentes baseados em interesses construídos. Seu conceito de exploração ao invés de dominação, considera que o trabalho não é a única mercadoria porque há exploração generalizada de mercadorias, e uma relação fundamental entre acessos de propriedade. Em qualquer modo de produção, a propriedade diferencial dos meios de produção pode se dar na questão dos ativos produtivos que também aparecem na teoria de justiça baseada na igualdade de recursos (ibid:104-123). A correspondência entre Riqueza e Posição relaciona posição de classe de um ator com sua riqueza.

Wright acolheu esta idéia de desigualdades na distribuição dos ativos produtivos, compreendendo classes como posições derivadas das relações de exploração, adicionando que transferências de trabalho excedente são explicadas pelas desigualdades de ativos. A definição de classe passou a ser conceito intrinsecamente *político*, já que requer relações de dominação. Direitos de propriedade devem implicar dominação sobre atividade dos trabalhadores diretamente dentro da própria organização social da produção. As relações de classe seriam unidades das relações de apropriação e dominação (1994:52-68)³³. Mas comparativos internacionais sobre diferenças de gênero como autoridade no local de trabalho e divisão do trabalho no lar confirmariam tese feminista de que relações de gênero são bastante autônomas das relações de classe. Desigualdades de ativos então, representam suficientemente transferências de trabalho

³¹ WRIGHT, Erik Olin. 1985, ibid

³² ROEMER, John. (1989), **Valor, Explotación e Clase**. México: Fondo de Cultura Económica.

³³ WRIGHT, Erik Olin(1994) **Interrogating Inequality: Essays on Class Analysis, Socialism and Marxism**. London: Verso.

excedente, e formas variáveis de desigualdades de ativos podem especificar diferentes sistemas de exploração.³⁴ Esta abordagem já verifica formação de conhecimentos.

O presente trabalho integrou estas **diferentes dimensões**, aceitando pressupostos do conceito de exploração como recurso obtido por acesso de situação posicional e relacional. Mas definiu este conceito pela noção de poder como faculdade distributiva em extensão (Elias; Schutz), dando à presente metodologia à visão de *formações cognitivas instituintes e classes instituídas*. As primeiras se organizam pela distribuição estratificacional de conhecimentos que geram ofícios habitualizados em campos diferenciais. As últimas, por recursos distribuídos segundo informações e habilidades formadas. Estas posições podem transformar a exploração em redistributiva como se verá adiante no capítulo 3, pois as formações de *campus* e *habitus* se constroem em mobilidade da ação social cognitiva.

2. Método de pesquisa

O objetivo metódico foi avaliar o significado da Modernidade na construção de sucessivas e diferentes racionalidades formativas da percepção e representação de cidadania dentro de reivindicações de Liberalismo e Estado de Bem Estar

A capacidade de uma sociedade em formar contratos está positivamente associada com a construção da cidadania e desenvolve Estado de Bem Estar Social

A escolha da hermenêutica fenomenológica, especificamente a sociologia construtivista fenomenológica para a pesquisa deveu-se a que seu trabalho de redução foi determinante para construção de categorias de entendimento do problema de modernidade, cidadania, desenvolvimento, vistas sob ângulo da combinação intersubjetiva de indivíduos motivadamente associados que se produzem com capacidade moral em grupos, estratos, classes, não mais como variáveis exógenas da observação de uma teoria de Estado como economicamente produzido por inter-relação de natureza e necessidade.

A partir desta visão metódica de categorias a priori apresentadas e emergentemente evidenciadas, operacionalizações conceituais que serão analisadas são compreendidas pelas dimensões centrais dos métodos em questão. A ênfase no entendimento da experiência da pessoa ou pessoas no mundo e sua situação e narrativas foram utilizadas.

³⁴ _____ (1997) **Class Counts: Comparative Studies in Class Analysis**. Cambridge: Cambridge University Press.

Os conceitos emergiram da análise dos atores como discursadores e as entrevistas foram abertas, com depoimentos dos entrevistados sobre questões de suficiente generalidade para iniciar-se percurso de *redução temática*, onde os temas foram sendo progressivamente determinados. Não se adotou divisão usual entre métodos quantitativos e qualitativos, pois entrevistas qualitativas se transformaram em *tipos ideais*, posteriormente analisados para identificar conceitos condicionantes, e também investigados segundo sua inserção quantitativa em *indicadores sociais*. Se objetivava dar suporte ao trabalho realizado com censos parlamentares e obter estruturas imaginárias. O método de coleta compilou discurso e sua sintetização em conceitos predominantes, que recolheram auto-observações dos respondentes.³⁵

Estes métodos tiveram tanto questões sugeridas pelo pesquisador, como estrutura de resposta que emergiram no processo de entrevista e análise – caracterizando a análise conceitual e o método hermenêutico. Descobrir o mundo como experimentado por aqueles envolvidos nele era fundamento para fontes primárias. Isto demandava colocar entre parênteses ou suspender crença nos fenômenos prévios, e possibilitar uma estrutura emergente. Ela corroborou importantes categorizações de expressões usuais como *pan-canadianismo*, *nacional-desenvolvimentismo*, entre várias outras. Entrevistas não foram o centro da pesquisa, mas importantes referenciais primários para pesquisas interdisciplinares que se seguiriam.

Optou-se igualmente por internalizá-las dentro do próprio corpo do texto com conclusões antecipatórias fazendo a produção de texto se articular com tipos ideais, formando então conjunto meso-analítico de referências que podem conduzir o leitor a conclusões provisórias, encadeadas antes das avaliações finais. Isto antecipa congregações de todo, mas não se desdobra nas partes constitutivas, onde as partes combinam-se progressivamente ao conjunto, averiguando validade da hipótese metodológica do trabalho em momentos determinados. A observação de regularidades foi feita através de acompanhamentos quantitativos que revelassem indicadores.

A estratégia comparativa utilizada responde à necessidade de entender diferentes níveis de dependência e associação entre agentes, setores, regiões, Nação, na construção do Estado viabilizada pela formação sucessiva de cidadanias.

³⁵ WILSON, TOM. Phenomenology and research methodology for information behaviour research University of Sheffield. Paper delivered at ISIC4 - **Fourth International Conference on Information Seeking in Context**, Universidade Lusíada, Lisbon, Portugal, September, 2002

O objetivo da comparação foi a explicação da sociogênese de diferentes formações históricas, pela exploração de semelhanças e diferenças entre racionalidades que permitem entendimento do princípio destas variações – verificando-se especialmente como aquelas se ampliam ou diminuem e quais resultados que produzem em períodos determinados.

Um outro objetivo foi comparar com a finalidade de conhecer melhor a singularidade tanto do Brasil como do Canadá. Para isto, o exercício da comparação ocorreu dentro de uma **conexão de memória longa**, comparando-se um ciclo curto – **1930-1945** – com a **abertura de período de renovação constitucional** que se inaugurou nos dois países em 1982 (Canadá) e 1988(Brasil). A comparação foi sincrônica, examinando períodos regulares, com intervalos similares, em ciclos longos e curtos. Dado que Brasil e Canadá são países vistos como diferentes, a comparação procurou verificar as semelhanças entre ambos e considerar possíveis aspectos maximizadamente em comum. Do ponto de vista formal positivo de ciclos econômicos tradicionais ordenados como sistemas, Canadá e Brasil apresentam muitas similaridades. Diferenças aparecem na forma de responder a eles.

2.1.1. Coleta de dados

Dados do Parlamento canadense foram colhidos diretamente na sede em Ottawa e outros através da *homepage* disponibilizada eletronicamente. Foram consultadas fontes primárias referentes à história política do Canadá e ao sistema de saúde nos arquivos do *National Archives* e da *Assemblée Nationale du Québec*.

Os dados biográficos dos parlamentares foram ampliados com pesquisas complementares realizadas no Parlamento sobre profissões de época, características de distritos eleitorais e suas agregações nacionais, suas modificações ao longo do tempo para checagem de regiões – uma vez que a mudança de profissões dentro dos partidos e sua composição influenciavam a representação na Câmara a partir dos partidos.

No caso canadense houve uniformidade de dados de períodos de 1935 a 1945, 1982, 1998. Já no caso brasileiro, houve coleta de dados secundários dos anos de 1934 e 1945 no Dicionário Histórico Biográfico pós 1930(2001), Fundação Getúlio Vargas. No caso dos anos 1988 e 1998, foram coletados diretamente no Congresso Nacional. Tais dados, complementados por capítulos dos textos constitucionais do Brasil e do Canadá permitiram verificar o efeito de composição social advindo do período pré-industrialização oriundo de 1929 e do pós-guerra já em plena industrialização. De forma

complementar, foram utilizados textos literários de escritores canadenses e brasileiros com o propósito de buscar descrever os imaginários sociais nos dois países.

Foram coletados dados quantitativos no Brasil e no Canadá. No caso canadense, foram utilizados os censos do *Statscan* do período de 1930 a 1980 para educação, saúde, trabalho e dados agregados da economia canadense. No caso brasileiro, foram utilizados os censos do *IBGE* de 1951 a 1966 para educação, saúde, trabalho, bem como Censos Industriais incluídos nas décadas de 1950, 1960 e 1970. Além disso, foram utilizadas fontes secundárias de discursos de agentes políticos e empresariais no período de 1930 a 1980. Em ambos os casos, dados sobre trabalho, previdência, educação também foram obtidos de anuários e foram transferidos, adaptados e transformados pelo autor.

2.2. Análise de dados

Seguindo a lógica da pesquisa qualitativa, foram elaboradas as primeiras categorias de análise com base nos conceitos da sociologia configuracional de ELIAS (1990) e construtivista fenomenológica de SCHUTZ (1973), bem como a partir das entrevistas em profundidade com agentes políticos, empresariais, sindicais, acadêmicos e culturais no Canadá e Brasil. Em um primeiro momento utilizou-se procedimento de Elias, em verificar aproximação, distanciamento e configuração como processo que indivíduos, agentes, grupos realizam em observação e tipificação, como em Schutz, constituindo conhecimento por categorias, formando associações de níveis sucessivos em direção à Nação.

A partir das categorias evidenciadas, foram examinados documentos históricos e textos literários a eles referidos, fontes secundárias sobre partidos políticos e instituições, discursos dos agentes, entre outros. Estas categorias foram usadas para análise dos capítulos dos textos constitucionais do Brasil e Canadá. A categorização dos dados destas fontes documentais explorou semelhanças e diferenças entre casos canadense e brasileiro em relação à construção da modernidade, cidadania, tradição, operariado, classes investidoras, classes trabalhistas, Nação, comunidade política, sociedade civil, partidos políticos, distribuição social do conhecimento e sociedade do conhecimento.

No momento seguinte, os dados categorizados, comuns aos dois países, foram reduzidos a fenômenos objetificados, seguindo o princípio do construtivismo em Schutz. Isso possibilitou a análise da construção pelos agentes de suas próprias categorias de *campo*, *adequação*, *habitus*, *integração sócio genética*, *zona de relevância*,

tipos conhecedores entre outros conceitos típicos para ampliar denominações usuais de classe social e integração micro e macro-sociológica. Assim, a construção teórica ocorre simultânea à construção de sentido do agente nas esferas política, social e econômica.

Quanto aos dados quantitativos, o objetivo principal foi evidenciar distribuições e pertinências dos principais indicadores sociais econômicos que traduzissem resultado da construção dos agentes. A avaliação da distribuição das relações buscou se expressar em riqueza econômica por setor, evidenciando transferências e desigualdades entre setores, emprego e renda. E se a distribuição de poderes e construções políticas na federação favorecia ou não ampliação dos respectivos sistemas sociais. A comunidade política ampliada no Canadá pelo federalismo compartilhado, se viu restringida pelo federalismo executivo, no Brasil. Regimes políticos diferentes colaboraram para isto.

Estas pesquisas tomaram em conta a produtividade, formação de Produto Interno Bruto, formação de PIB per capita com uma unidade de medida confiável para os dois países como constante. Esta unidade passou a ser o dólar convertido da moeda real em 2002, já especificamente deflacionado pelos anos anteriores, e o procedimento similar com o dólar a paridade de 1997, Canadá, tal como apresentados por duas instituições: o INAE e o IPEA no Brasil, e o Canadian Council for Social Development no Canadá. Uma diferença de sete anos na variação inflacionária do dólar não constitui magnitude relevante de diferença em termos de análise de ciclo, a ponto de distorcer o objetivo fundamental de comparação de longa paridade de poder de compra.

Passa-se agora as formas de representação e construção da cidadania pela Modernidade e Teoria Social construídas, no próximo capítulo

CAPITULO II

Modernidade e Teoria Social

Produção das representações e construção da cidadania

“A questão de saber de que maneira e por que motivos os homens se ligam entre si e formam juntos grupos dinâmicos específicos é um dos problemas mais importantes, para não dizer o mais importante de toda a sociologia”

Norbert Elias, *A Sociedade dos Indivíduos**

A Modernidade inaugura um momento de redução da ação social como experimento da consciência. Ela é uma representação da construção de relações e do espaço de onde agentes dimensionam o conhecimento de suas ações, e, por isto, resulta de entendimento crescente de novos direitos.

Há consenso sobre a posição estabelecida até a Idade Média, como a do Estado como sujeito ativo e possuidor do direito de comandar, e de seus dependentes como sujeitos passivos no dever de obedecer a uma ordem que se tinha como teocrática e supra-natural. O que prenuncia a Idade Moderna é a doutrina dos Direitos Naturais com suas garantias inatas, inalienáveis, anteriores à formação de qualquer sociedade política, portanto a toda a estrutura de Estado: a idéia de contratos voluntários de associação, onde os indivíduos teriam decidido por sua união, instituindo um Governo. A liberdade positiva ou negativa, o bem estar dos indivíduos, sua propriedade, o direito de resistência a leis injustas formam novos sistemas de relações entre Cidadania e Estado. O mérito de um Governo seria a quantidade de direitos de que goza o titular singular e não mais o poder do Governante.

BARKER (1947:25) é resolutivo em apontar incoerência nesta formulação, embora compreenda um sentido de metáfora na justificação:

« a sociedade não é constituída nem nunca o foi na base de um contrato. A sociedade é uma associação para todos os fins - em toda a ciência...em toda a arte...em toda a virtude e em toda a perfeição - que transcende a noção de direito e cresceu e existe por si mesma.No sentido estrito da palavra « social » não há nem jamais houve contrato social »³⁶

A crítica de Barker amplia a teoria. Vista como teoria geral então, a Modernidade seria como um ensaio de *comunidade de contratos*, a tomada de consciência que reduziu a própria Tradição em que os agentes se inseriam, com isto aumentando verificação de condições que lhes eram propostas pela obediência supra-secular. A Tradição inaugura gradativamente a Modernidade no século XIII como um juízo especulativo de sua própria constituição, em meio a período em que MORSE

* Capítulo III Lisboa, Dom Quixote, 1993, pág.216

³⁶ BARKER, Ernest introdução in « **Social Contract, Essays by Locke, Hume and Rousseau** 1947 : London: The World Classics, 511.

(1995:30), qualifica como o de « contextos forenses». A compreensão da inteligência pessoal e social se desenvolveu porque pessoas e grupos « discutiam e confrontavam-se em torno dos valores morais e das razões últimas para a crença e a ação »³⁷

Por isto, se a sociedade descrita e polemizada pelos teóricos do Direito Natural não advinha factualmente de um contrato, ela inaugurava o contexto de contratos como o período em que sistemicamente, pela primeira vez, se constrói a inferência de um estado a-histórico abstraído pela própria situação de natureza que conferia personalidade moral aos agentes civis e fundamento de representação civil à Política. Em outra observação, BARKER (1957:18, 19) reitera que a concepção do direito natural desde seu começo implicou, em suas várias formas, em que a rebeldia contra a autoridade constituída poderia facilmente pleitear obediência à lei maior e prontamente alegar que o rebelde somente exercia ou defendia direitos naturais que desfrutava sob aquela lei. A idéia de um sistema natural de lei constitucional ou pública foi particularmente “explosiva”. De acordo com esta idéia, havia uma “lei de constituição” natural comum a qualquer Estado.³⁸

O Estado e os outros grupos humanos foram todos interpretados sob um simples princípio, e mesmo diferenças de opinião no desenvolvimento da teoria geral de grupos do direito natural aceitou a tendência dominante do individualismo levado pelas suas lógicas conclusões. A prioridade do individuo ao Grupo foi prontamente assumida porque o estado da sociedade foi universalmente tido como derivado de um estado prévio de natureza, no qual se supunha que nenhum grupo real existisse. Os estados soberanos nas suas relações um com os outros não seriam vistos como pessoas morais³⁹, mas ainda permanecendo no estado de natureza, sujeitos à sua pura lei, o que se tornou um sistema de lei internacional. A questão da reconciliação entre soberania com obrigações legais tornou-se mais profunda, pois entes iguais que permaneciam no estado de natureza não estariam restritos por qualquer limite de lei positiva.

A escola estritamente individualista não aceitaria nem mesmo uma mera concessão à idéia de comunidade e de que a formação da sociedade fora ruptura ditada

³⁷ MORSE , Richard,(1995) **O Espelho do Próspero**. Cultura e Idéias nas Américas.São Paulo: Cia das Letras

³⁸ BARKER, Ernest, *introdução*, in Gierke, Otto(1957)**The Natural Law and the theory of society** 1500 to 1800 Boston: Beacon Hill, pp.18,19

³⁹ Uma pessoa que existe nos pensamentos humanos e particularmente no mundo do pensamento legal, mas não no mundo da natureza física.Não há conotação ética, mas o termo pode importar conotações éticas,como em Rousseau.

pela razão da ordem natural das relações humanas. A sociedade teria começado em ato de instituição artificial, uma partida consciente da natureza. Seja em LOCKE (1994:418) ⁴⁰, que assegurava a aceitação crescente da teoria da condição original do homem como insocial – demonstrada pelos direitos dos indivíduos à liberdade de ação – seja em ROUSSEAU (2001) ⁴¹, as instituições sociais foram incluídas desde que dirigidas à restauração da liberdade e igualdade do estado de natureza, as quais o mundo tinha perdido. Desigualdade não seria mais do que a física ditada pelos filhos e famílias.

Em KANT (1986) ⁴², isto toma forma mais orientada e dimensionada, com elementos mais altos de pensamento, onde o imperativo categórico que é dado a priori envolvido na lei do pensamento tem a lei e a moralidade. Há uma existência a priori da idéia de sociedade civil e de Estado que é o começo do estado de natureza por si mesmo, embora seja o estado insociável do homem que se faça social. Há obrigação reforçável de entrar em pertencimento a uma comunidade legal, mas sua base é o individualismo. O indivíduo autônomo à comunidade – na idéia, não no tempo – tem o contrato como seu único método de produzir nexos legais com outros. O Estado está vinculado a aceitar e confirmar substância de uma pré-existente lei da razão.

As teorias sobre a origem da propriedade se incluíram no credo de que o sistema primitivo de relações legais não estava necessariamente associado com a existência de qualquer comunidade. No começo da Modernidade, mantinha-se a tradicional assunção de uma comunidade original de possessões. Mas enquanto na Idade Média se acreditava que nesta comunidade primitiva jazia um sistema positivo de propriedade associada, a escola de lei natural interpretou-a como comunidade negativa, similar ao sistema de desfrute comum do ar e mares, significando não tanto uma comunidade de propriedade como a negação inteira da propriedade. A idéia de uma comunidade negativa de propriedade no estado de natureza foi crescentemente tomada em conta para justificar, de acordo com a lei natural, os limites impostos sobre a propriedade privada. Mas ao contrário da comunidade positiva de propriedade – onde da sua divisão um sistema de variabilidades necessariamente emerge, meras comunidades negativas nunca seriam representadas como a origem da propriedade privada.

⁴⁰ LOCKE, John (1994) **Segundo Tratado sobre o governo civil** Petrópolis: Vozes, ed. orig. 1689

⁴¹ ROUSSEAU (2001) **O Contrato Social**. São Paulo: Martins Fontes, ed. orig. 1762

⁴² KANT, Immanuel (1986) **Idéia de uma História Universal de um Ponto de Vista Cosmopolita**, org. Ricardo Terra, São Paulo: Brasiliense

A argumentação fundamental de LOCKE (1994, *ibid*) foi de que a propriedade já existia no estado pré social por ocupação ou trabalho individual e que o indivíduo foi então apto a desenvolvê-la junto com a liberdade como um de seus direitos - que a sociedade civil encontrou já existentes e que não pode tocar ou modificar. Em Rousseau, tomou a forma de apropriação no estado de natureza como usurpação, somente legitimada quando na conclusão do contrato social, todos os homens se submetem à soberania de todos os seus poderes e recebem deles de volta esta soberania como possessões legais sob limites determinados pela lei da comunidade. Esta prioridade do indivíduo à comunidade foi enfatizada crescentemente, e reações e oposições assumiram uma comunidade primitiva como reação teológica para derivar a sociedade civil da original comunhão com Deus, pela vitória da teoria individualista.

A idéia da sociedade como produto de indivíduos inteligentes alcançou MONTESQUIEU (1996) ⁴³. O direito natural foi visto como existente antes do homem e da sociedade, e a lei natural pura como válida para um homem antes do estabelecimento da sociedade e seus procedimentos. Primeiro o desejo de paz, daí a satisfação das necessidades de subsistência, e o começo de conexão e finalmente o desejo viver em sociedade. Porque o sentimento de fraqueza e igualdade desaparece, a guerra cresce entre os seus e contra os outros. Isto produz tanto o direito internacional como legislação civil variando consideravelmente conforme circunstâncias de Estado a outro.

A discussão da premissa de que a comunidade derivava suas origens do indivíduo foi ampliada pelos *contextos forenses*. Esta conclusão foi inevitável, uma vez evitada a cooperação sobrenatural. A conciliação pela idéia de *soberania original do povo* entre os ibéricos SUAREZ e MOLINA (1955) previa existência da sociedade civil pelo trabalho de indivíduos, mas o poder da comunidade associada sobre seus membros procedia de Deus. ⁴⁴ A comunidade por si mesma não teria nenhuma posse de soberania - que só emergiria quando a comissão divina fosse dada ao Soberano, e a constituição final de uma sociedade política incluísse tanto a comunidade como a soberania baseada no ato de instituição divina. A idéia teocrática de que indivíduos existiram sós, mas incapazes de produzirem um todo social, derivando da autoridade divina a intervenção

⁴³ MONTESQUIEU (1996) **O Espírito das Leis**. Trad. de Cristina Muracho. São Paulo: Ed. Martins Fontes, ed. orig. 1748.

⁴⁴ .In Suárez y la filosofía moderna, *in Cuestiones disputadas*, Madrid, Revista de Occidente, 1955, pp 151-177, Jose Mora, observa que no século XVI, a formulação alternativa via o contrato de comunidade perfeita dos corpos de pessoas com o Soberano

que elevava um indivíduo sobre o resto, conciliou concepção de grupo e sua autoridade.

A idéia de continuidade orgânica, porém, foi afastada nos séculos XVII e XVIII porque o direito natural concordava com a soberania do indivíduo e via a comunidade somente como um agregado – mera união próxima ou perdida – de vontades e poderes de pessoas individuais. Mesmo em Kant, não foi abandonada a idéia de que o direito da sociedade civil sobre membros era soma dos direitos transferidos a ela pelos indivíduos.

Como reafirma BARKER (1957, *ibid*),

“Os pensadores do Direito Natural, embora não descartassem completamente a história, tendencialmente se voltariam a pensar em um estado de natureza a-histórico, em um ato de contrato também a-histórico dele emanado, lidando com indivíduos como unidades de conta, e esquecendo profundamente das unidades da vida social. Pensavam como homens atuando em cálculo racional, negligenciando áreas que estavam fora da razão, ou ao lado da razão, e não reconheciam que a razão por si mesma é ”um banco de capital de épocas, que cresce pelo processo gradual de acúmulo social e transmissão”.⁴⁵

E GIERKE (*op.cit*: 25-27) acrescentaria então que contingência e história só se conciliariam no século XIX:

“só o pensamento de um processo social a longo prazo sobre o problema da ordem do direito nas relações humanas e da justiça estabeleceriam as fundações nas quais o Estado é construído e como é construído. A escola histórica do Direito nasceria na Alemanha do século XIX e começo do século XX, e começaria a revolver a idéia de que o Direito não é apenas um conjunto de evidencias empíricas sem amparo em fluxos históricos. (...) A idéia de que a lei é meramente um fato empírico e não tem âncora no fluxo da história cederia lugar para o pensamento social que opera no tempo, de fato à base da justiça. O fato, entretanto, de que os seres humanos demandem sempre senso de justiça para *além do tempo e espaço* produziu generalizações que deram ao direito natural o sentido de centralidade fora deste tempo e espaço.”⁴⁶

2.1. O Estado como Comunidade de Comunidades e a Teoria de Grupo

A Modernidade simples fundamentada na redução e contradição da Tradição pela recusa à obediência do indivíduo natural começaria então a estender a reflexão do próprio sentido e amplitude de sua ação individual, tornando-se gradualmente reflexiva.

Na obra de HEGEL (2001:14-19) e da escola histórica, assumiu-se que o mundo é uma unidade não concebível por referência a um sujeito conhecedor. Esta unidade é submetida a um processo de transformação histórica e tende a restauração de seu

⁴⁵ BARKER, *op.cit*. p.9

⁴⁶ GIERKE, Otto. Sobre abstração do tempo, pp. 96-103, Cap. II, “The general theory of the group in the natural law”

equilíbrio sobre o plano sempre mais elevado.⁴⁷ O iluminismo abstraía o sujeito totalizando-o como portador da unidade de consciência, entidade supra-social, supra-temporal, totalmente abstrata como “consciência em si”. No novo período, o “espírito do povo” vem a representar elementos historicamente diferenciados da consciência, integrados por Hegel no “espírito do mundo”. Esta especificidade filosófica já emana de interesse por interação social e pensamento histórico-sócio-político na filosofia.

Abria-se caminho à crítica paradoxal com MARX (1970:261-271) especificando que direitos da sociedade civil perante o Estado eram apenas instância dupla de uma mesma relação que desfaria o paradigma de um Estado como portador e transmissor de consciência a outras instâncias de realização subjetiva da consciência geral – vistos como necessidade externa na sociedade política. Família e sociedade civil, concebidas com esferas de finitude do Estado pela realização histórica da idéia, são afinal reveladas nas classes, construtoras de instâncias da sociedade civil, que estruturam o Estado.⁴⁸ Necessidades materiais determinariam consciências e as estruturariam, diferenciando e formando classes e pontos de vista de consciência destas classes diferenciadas. A liberdade seria obtida com a consciência universalmente portadora de todas as outras consciências, a consciência genérica universalizada que afirmaria direitos comuns.

O povo de Hegel passou a ser representado pelo proletariado desfeito de outras classes como progressivamente autoconsciente de função transcendente de consciência de classe por oposição à consciência reduzida de uma burguesia histórica. Com esta solução, Marx associaria definitivamente a compreensão das relações jurídicas na sociedade com suas condições materiais. O pensar definido em função do ser e a alienação do povo definida em função do "Estado real" em relação ao Estado moderno que o segregaria e o burocratizaria na qualidade de "sociedade civil". A dissolução da ordem universal anterior encontra no agente de fato desta ordem a negação personificada, efetuando a emancipação humana.

MANNHEIM seria pioneiro em reformular sociologicamente esta nova forma de representação de consciência.

No seu livro IDEOLOGIA E UTOPIA (1929:32-33), ele alerta que modelos de pensamento têm forma particular e forma total de se representar.

⁴⁷ HEGEL, G. W. Friedrich. **Princípios da Filosofia do Direito**. Lisboa: Guimarães 1990

⁴⁸ MARX, Karl (1970) **Critique of Hegel's Philosophy of Right**. Cambridge University Press Ed. Joseph O'Malley. Transl. by Annette Jolin and Joseph O'Malley

Na história das idéias, numerosas tendências convergem na organização do sujeito percebente no senso particular, quando este analisa a correspondência entre a situação a conhecer e formas de conhecimento disponíveis.

“Todos os eventos, dentro de um período histórico, não são explicáveis a não ser pelo sentido e este sentido à sua vez, se relaciona sempre com outra significação. Assim, a concepção de unidade e interdependência de significação dentro de um período é sempre a base de interpretação deste período. Por outro lado, este sistema interdependente de significações varia por sua vez em todas as suas partes e em sua totalidade, de um período histórico a outro”.⁴⁹

O sistema de pensamento como totalidade é integrado sistematicamente e não mais uma mistura confusa de experiências parciais dos membros distintos do grupo.

“... isto não quer dizer que o sujeito simplesmente reflete o desenho estrutural do mundo exterior, mas que no curso de sua experiência no mundo separa espontaneamente princípios de organização que permitem compreender. Tendo sido destruída a unidade ontológica do mundo, se esforça de substituí-la por uma unidade imposta pelo sujeito percebente. Em lugar da unidade ontológica objetiva cristã e medieval, aparece a unidade subjetiva do sujeito absoluto do período das luzes – “a consciência em si”. O mundo é concebido como unidade estrutural e não mais como pluralidade de eventos dispares representado pela relação com o sujeito, que parece ser um período intermediário onde o enfrentamento sobre a ordem objetiva parece introduzir o caos. Não é um indivíduo concreto, específico, mas uma consciência em si, fictícia. (ibid: 40).

A perspectiva histórica então, seria o segundo estágio no desenvolvimento da concepção total da ideologia. Ele argumenta que quando a *classe* toma o lugar do *povo* ou da *nação* como portadora da consciência evoluída historicamente, a mesma tradição teórica cresceu no processo social: a estrutura da sociedade e suas formas intelectuais correspondentes variam com as relações entre as classes sociais. O amplo *espírito do povo* observado por Hegel se reduz para consciência de classe ou ideologia de classe. Há processo de síntese e integração, onde o conceito de consciência forma um centro unitário dentro de um mundo infinitamente variável. De outra parte, esforço constante para flexibilizar a concepção unitária esquematicamente formulada na sintetização.

A abertura desta fenomenologia de campos de consciência auxiliou melhor explicitação de categorias como *povo* - agrupamento socializado visto até então como totalidade indivisível de fundamento da ordem política. A suposta representação unívoca atribuída pela sociedade política começou a se desfazer, mostrando sentido de comunalidade e estratos entre proles familiares e componente histórico da Nação-Estado.

⁴⁹ MANNHEIM, Karl (1929) **Idéologie et Utopie** – une introduction à la sociologie de connaissance. Édition électronique de la Bibliothèque Paul Émile Boulet- Université de Québec a Chicoutimi, Canada.

Isto despertava a compreensão comunitária.⁵⁰ Este debate se ampliou para a categoria de «consciência de classe», e foi quando Mannheim reformulou melhor o pressuposto marxista do pensamento como ligado a interesses relacionados à posição do ator no mundo. Esta posição não formaria uma identidade :

Os membros da classe operária, por exemplo, não experimentam todos os elementos de um horizonte que pudesse ser chamado de visão de mundo operária. Cada indivíduo não participa a não ser com certos fragmentos deste sistema de pensamento, cujo conjunto não é uma simples soma das suas experiências individuais. Como totalidade, o sistema de pensamento é integrado sistematicamente e não é somente uma mistura confusa de experiências parciais dos membros distintos do grupo (ibid: 54)⁵¹.

Não havia formação suficiente na consciência de situação determinada de classe para configurar identidade completa sob forma de ideologia total a reunir indivíduos e proporcionar-lhes sentidos e valores fundamentais. Havia consciência transitória difusa, portanto não genérico-unívoca, mesmo que procurasse se fazer extensiva à sociedade.

Um intenso conflito permeou toda compreensão de cidadania em torno desta formação de consciência desde o final do século XIX até toda a primeira metade do século XX, opondo socialistas revolucionários marxistas e aqueles a quem chamavam de liberais burgueses. Em meio ao conflito, Mannheim já anteciparia a integração sob a lógica do movimento. Tornar-se-ia mais claro que a «consciência operária» representara momento de construção do Estado Liberal, onde a generalização de sistemática eficiência da consciência operadora burguesa advinda de sua formação de mestres em guildas encontrou sua forma aplicada – o sujeito de classe operária – como hábito geral da operação industrial, à medida em que naturalizava cientificamente aplicação de postulados positivos sobre comportamentos humanos, especializando uma consciência. Ao trabalhar o conceito de «intelligentia» formador de consciências situadas em campos relacionais ascendentes de classes compostas entre si, viu que a ultrapassagem possível deste Estado se daria como organização superior da consciência - não como sua forma reduitiva - necessitando de uma sociologia de conhecimentos de consciência.

GIERKE (op.cit) já vira antecedentes políticos da situação associativa de classe ampliada em transição. Eles haviam sido criados desde a principal polêmica advinda da

⁵⁰ Como contemporaneidade ao aumento da sociedade urbana, a organização social de *povo* significou crescentemente classes etnicamente vinculadas às comunidades de hereditariedade familiar rural, transformadas em proles numerosas empregadas em diversas atividades cidadinas e sem status definido, por oposição às classes constituídas. Povo se definiu pela cidadania negativa como o era a plebe histórica, ampliando a representação política e legitimando o exercício do voto. Sua generalidade se assentava no conceito de **populum** romano, o conjunto de cidadãos que no caso do Império se diferenciavam da plebe.

⁵¹ Op.cit

Teoria de Grupo e Personalidade de Grupos do Direito Natural – onde a idéia de associação para contrato e senso de justiça se dividira pela tradição do senso do Direito Romano em **universitas** e **societas** como formas constitutivas a determinar a forma do Estado. A primeira era corporação legal estrita, mas abrangente de sociabilidade, e a segunda *parceria negocial estrita entre parceiros*. O direito medieval, especialmente germânico, aportara formações de **guildas**, **fraternidades** e **comunalidades**, **companhias** e **irmandades** que perseguiram interesse comum dos grupos. Baseadas em profissões, ocupações ou apenas fundação de associações voluntárias de honra e ardor comum, se transformaram em figuras de direito corporativo societário. A legislação romana, uniformemente individualista, regulava agências administrativas desde o Império, hostil à livre empresa e livre companhia.

Isto criaria diferença entre defender a liberdade de associação e considerá-la entes e pessoas reais na rotina dos Estados continentais europeus e o Estado inglês, que permitiu associações - embora muitas vezes impedidas pela **common law**. Restringindo durante muito tempo a agregação e combinação de trabalhadores contra uma imaginária conspiração, a common law permitiu sob a forma de legislação equânime - a **equity** - que eles inclusive controlassem fundos por seus **trustees**. O Estado Moderno confluíu para livre associação de livres indivíduos, pois as leis de associação continham agenciamento, trustes, condições de contrato e corporação. As classes se redefiniam.⁵²

Ocorria então conflito generalizado entre entendimento do liberalismo como instrumento de individualismo (liberdade negativa) ou realização social (liberdade positiva) Associações são mais do que a **liberdade dos indivíduos para se associarem, são entidades em si mesmas** ou se tornam fundamentação maior do que a liberdade individual dos membros, construída pelo seu propósito comum. A associação é uma realidade, organismo e personalidade moral advindos da ética, psicologia e direito, com conotações da ciência política. Tem capacidade moral com o sentido que pertence ao Direito, *capacidade de ação legal reconhecida por lei e só existente como tal, porque pressupõe a sociedade humana e também presença de uma associação legal*.

Esta visão conceberia o Estado como a maior das associações legais, uma associação legal organizada por si mesma em si mesma, que possui e executa direitos

⁵² BARKER, *ibid*, p.9. Quanto à **equity**, era direito aplicado pelos tribunais do chanceler do Rei, visando mais equidade e temperar rigores da **common law**, direito comum nascido de sentenças judiciais de cortes constituídas pelo Rei para suplantarem direitos costumeiros anglo-saxônicos após a conquista normanda de 1066. Os trustees são delegações de confiança a terceiros administradores. *in* SOARES, Guido (1999) COMMON LAW. São Paulo: RT

como personalidade legal, estatuída com direitos e capacidade para direitos de personalidade em grupo ou em indivíduos que podem coexistir. A visão contratual reflexiva progressivamente ampliada veria que grupos contidos no Estado são pessoas legais com capacidade para direitos. Se a associação por si mesma é uma pessoa de grupo, o *grande e inclusivo grupo* é tanto ele como os indivíduos do qual é composto.

A racionalidade interpretativa lentamente ampliada pela **modernidade reflexiva** foi uma situação com a qual o Direito Natural original, conservador, necessariamente polemizou. Ele não aceitou pessoas fictas de grupo, que atuam como um. Não aceitou uma pessoa moral que desfruta de direitos de uma pessoa singular por ato da soberania do Estado, através de **concessões**. Esta pessoa constituiu um sentido negativo ao natural ou físico, sugerindo que o grupo legal é algo diferente do fato físico e natural. A teoria coletiva natural não reconhecia pessoas unidas em grupo, mas apenas **coletadas como agregados aritméticos que formavam uma soma com um contrato**. O primeiro indivíduo unido ao segundo, e assim por diante no contrato coletivo. E a teoria representativa natural acrescentava ainda que um grupo de 100 pessoas era algo mais do que 100 pessoas coletadas juntas por contrato, pois seriam 99 representadas e mais uma centésima apontada para representante por ato de escolha de cada uma dos 99 – que carregaria a si mesma e as 99. Neste ato se tornavam uma pessoa sucessora de indivíduos que contrataram entre si por outro ato, onde a centésima soberana transcenderia o contrato criando unidade aparente ao grupo, incluída nele.

Novamente GIERKE (op.cit: 47) argumentaria que estamos diante de uma teoria abstrata de contrato que partiu de uma abstração a-histórica do indivíduo.

A personalidade real de grupo teria sua própria capacidade moral associativa:

“Verificamos que 100 pessoas unidas formam um grupo que quer e atua como um, e não como coleções de redes de contratos. É uma nova entidade, uma pessoa real presente como suprapersonalidade, que é da mesma espécie dos indivíduos que são seus membros. “Cada um quer, e pode agir”, e quando 100 pessoas se unem para formar um grupo que quer e atua como um, há uma nova pessoa real presente, a centésima primeira pessoa, a super pessoa, na qual as 100 pessoas vivem e tem seu ser, ao mesmo tempo em que mantém a distinção das partes separadas. Há uma existência real de grupo. Por trás da pessoa legal do grupo, há um ser grupal real, da mesma forma que por trás de uma pessoa legal individual há um ser humano individual.”

2.2. A decisão individualizada de grupo e compreensão cognitiva da ação social moderna

A Modernidade começaria a tornar-se então reflexiva pela liberdade de associação e de percepção das diferenças que formam uma pessoa de grupo. Ao mesmo tempo em que inaugurou **recolhimento cognitivo**, a construção moderna radicalizou crescentemente o ponto de vista específico do grupo a que se refere como natureza não humana, e como natureza de outro grupo, e ampliou comunitariamente a **auto percepção** que tomou a forma de construção do indivíduo como pessoa.

A aceitação da definição de Modernidade trouxe também percepção de contexto, e por isto, consenso normativo sobre abertura de uma era de longo alcance na qual se instituiu. Ao ser vista como construção de comunidade que se institui com perspectivas diferenciadas, de onde indivíduos se associam para se representarem, inaugurou uma ciência social que observou a própria observação de sentidos de seus integrantes.

Interagindo com a formação desta identidade política, ELIAS (1993: 284-288) foi o primeiro a verificar nexos de memória longa atuando na construção identitária e no movimento dos agentes sociais que constituiriam processos de cidadania. A pressão dos diversos agentes políticos por inclusão criou representações que se associam e se integram, operando redução dos fenômenos a contextos específicos em que são produzidos. O reconhecimento ocorre quando a configuração se universaliza pela compreensão de todos, *incluindo* e assim também *diferenciando*.⁵³

Grupos humanos se modelam e se organizam permanentemente em processo sociológico que diferencia conhecimentos na visão de *primeira pessoa*, ou como *nós*, *você*, *eles*. Não obrigatoriamente ordenados, se deduzem além das categorias como *povo* ou *classe*, para se transferirem da *pessoa geral* comunitária garantida por direito de nome, prenome e cognome pela linguagem percebida em outro por efeito de um fundo de conhecimento constituído genericamente. Povo e classes são complementos sucessivos que se combinam por conhecimento biográfico, quando a diferenciação social é acompanhada de variação individualizada da pessoa singular, acarretando variabilidade das relações pessoais.⁵⁴ Este processo foi decisivo para integrar imagem de pluralidade dos seres humanos em aspectos visíveis e vivenciais de pensamento e sentimento, pelo símbolo da lingüística e mensagens significantes de indivíduos entre si.

Variaria na forma de movimentos, associações, camadas, classes, estratos,

⁵³ ELIAS, Norbert, A Sociedade dos Indivíduos, op.cit

⁵⁴ ELIAS, Norbert (1990). **Envolvimento e Alienação**. Rio: Bertrand Brasil. p. 284-8 e Notas, parte 2

assumindo interdependência funcional nas unidades de múltiplos níveis que indivíduos e processos sociais não planejados formam entre si. Agentes de determinada unidade fazem representações reflexivas dela própria quando se distanciam do fato apresentado formando também uma escada. A elevação ou decadência de grupos de um nível a outro se faz por graus em que não é possível passar-se ao último andar sem percorrer níveis anteriores. O *gradualismo* prevê ordens sequenciais claramente discerníveis de subida e descida como diferentes fases do processo. Tomaria formas de **associação política**:

“No século XVIII, na Inglaterra, quando as paixões geradas pela guerra civil começaram a se acalmar, os membros das classes superiores dos proprietários de terra, da grande e da pequena nobreza, desenvolveram gradualmente o que chamamos hoje de **partido político** - meios pacíficos de conduzir suas lutas políticas. A parlamentarização do conflito político ocorreu co-relativamente à integração social de obrigações e reciprocidades civis que conduziram a maneiras menos violentas de condução da vida política.”⁵⁵

A visão de Elias da construção de obrigações civis ampliadas politicamente se corroborou nas ciências biológicas, que nos últimos 20 anos do século XX trouxeram importante contribuição interdisciplinar para as ciências sociais. Foi o momento em que o notório biólogo chileno Maturana (1995:56), demonstraria o imperativo categórico da conservação ampliada como condição para a cooperação:

“.. qualquer tentativa de caracterizar um sistema social de uma maneira que desconheça que a conservação de seus componentes é uma condição constitutiva de seu operar, está equivocada, e especifica um sistema que não gera os fenômenos próprios de um sistema social”.⁵⁶

Maturana verificaria a *autopoiesis* como processo de choques entre seres não-humanos a partir de suas auto-referências tomadas por si mesmas, natural na manutenção e reprodução da espécie e linhagens de conseqüências múltiplas e recíprocas com meio. Ela nunca teria autorizado inferências como a de que *a regulação social é a de competição sistemática*, pois critérios que examinaram a sociedade como campo de luta foram decalcados da biologia deste tipo específico social – induzindo inevitavelmente a erros. A idéia, justamente contrária, é a de que as cadeias integrativas surgem na base de sociedades colaborativas para aumentar seus recursos disponíveis.

⁵⁵ ELIAS, Norbert (1993) A Sociedade dos Indivíduos, op.cit. pp. 192-193 Sobre a sociogênese do Estado, diria que "o homem ou os homens que ocupam o centro sempre mantêm o equilíbrio entre grupos maiores ou menores que se contrabalançam como antagonistas independentes, simultaneamente como adversários e parceiros"

⁵⁶ Maturana, Humberto, et Varela, Francisco (1995). **Autopoiesis: la Organización de lo Viviente**. Santiago: Ed. Universitaria, p.56

Confirmaria posição configuracional de que seres humanos produzem segundo habilidades institucionalizadas imediatas, se distanciam de si mesmos, interpretam e configuram o seu **habitus** – disposições constitucionais da integração sóciogenética do hábito social – a partir da maior informação transformada em conhecimento quando legitimada socialmente pela distribuição e representação. O Estado passa a ser visto, então, como uma associação para preservar condições de sobrevivência a partir de escolhas segundo informações mais adequadas.

Este movimento efetivamente modernizou sociedades, contextualizando a consciência no tempo. A representação e imagem se apresentaram pela posição dos agentes na percepção sucessivamente mediada da pessoa associada em interação de agrupamento e reagrupamento da identidade de grupo.⁵⁷ A arte de reagrupar-se como grupo, estrato, camada, elite de grupos específicos e de classe em cadeias de representação foi o elemento de modificação da estrutura social no processo de diferenciação. Na visão de Elias, o motivo deste procedimento foi outra diferenciação combinada pelo controle dos modos sociais e da produção de objetos de regulação com a natureza, variando a cadeia de interdependência de indivíduos dissociados até maiores integrações - à medida de maiores mediações de controle de regulação dos objetos primariamente naturais. Um reflexo distanciado dado pela memória indicaria fatos em que atores participam, junto com a percepção que representa a nova ação da qual serão participantes, comparativamente à anterior.

Haveria **duas situações**: um poder vinculado à situação de dominação retida anterior, confrontado com a faculdade de representação *ampliada*, distributiva de nova participação. O discernimento sobre a ação destas formas constituiria o centro da questão evolutiva básica operada por uma sociedade.⁵⁸

O autor ainda se questionaria sobre distinções da integração de âmbitos de relações acentuadamente individualizadas em estruturas de poder e a relação construída interativamente como “nós”. Há um conjunto de relações entre níveis, com autonomia e dependência, e o nível inter-estatal determina o rumo final:

“...atribui-se também pouca relevância ao fato de os grupos terem diferentes níveis de integração. Os níveis intra-estatal e inter-estatal de relações, por exemplo, embora inseparáveis, guardam entre si certa autonomia. Cada um deles

⁵⁷ Observações complementares de MENNEL, Stephen (1989) op.cit. pp 94-111

⁵⁸ Questão que aborda em detalhes na pesquisa empírica com comunidades, realizada in ELIAS, Norbert et SCOTSON, J.L. (1965) **The Established and the Outsiders**. A sociological enquiry into the Community Problems. London, Frank Class, 1965 pp.27-35

tem características estruturais próprias, ainda que intimamente interdependentes. A relativa autonomia e a diversidade na estrutura de personalidade aumentaram de fato pronunciadamente nas sociedades mais desenvolvidas. Por mais altamente individualizados que sejam seus membros, sua estrutura de personalidade está atrelada por invisível cordão à estrutura interna de sua Sociedade-Estado na forma de “nós” e na forma de “eles” com a estrutura das relações interestatais, que determinam em conjunto as relações dos indivíduos com os objetos da “natureza”. Cada nível desses tem características estruturais próprias, bem como relativa e variável autonomia em relação aos demais.⁵⁹

Nesta interdependência de integrações e solidariedades, emerge a relação especificamente **política**. As abordagens políticas que acentuam movimentos homogêneos em solidariedade compulsória reiterativa e auto-reagente, vêm demandas de grupos comunais como de indivíduos que conflitam com ação de grupo em seqüência de solidariedades em conflito, desintegração e uniformização. A Modernidade sucessivamente as dividiu por características diversas de gênero, etnia ou classe, ou reunindo os três elementos, que formariam ações afirmativas de equalização como consequência de ações coletivas para redesenhar vantagens.

A abordagem configuracional da teoria política propõe níveis de integração mais profundos, defendendo que o que move as ações, na composição das intenções sociais que relacionam cidadania com o Estado, é o desejo de pertencimento em meio à diferença - e não apenas compensações e recuos em separação, autonomia e independência de constituição identitária. Estes últimos movimentos são momentos críticos da *reconfiguração*. Seres humanos são vinculados interdependentemente, como envolvidos e também protagonistas voluntários com sentidos compreensivos da ação.

Estes sentidos constituem categorias e relações associativas de dependência e integração que posicionam indivíduos em estruturas sociais. Porém, há valores e fins que transmitem intenções ascendentes na busca por novos conhecimentos e são eles que permitem passar da condição homogênea de motivação recíproca - indeterminada e intercambiada constantemente, apenas reiterativa. ELIAS ainda se deteve no diagnóstico de comportamentos genéricos e uniformes. Limitar-se-ia a perguntar:

“quê motivos conduziram a transformações de tantas consequências como a evolução biológica e a possibilidade de os seres humanos realizarem o auto-distanciamento e a dizerem “eu” de si próprios, utilizando a segunda e a terceira pessoas no singular e no plural?”⁶⁰

⁵⁹ In Envolvimento e Alienação, op.cit. cap. “Os Pescadores e o Turbilhão”, pp. 216/ 217

⁶⁰ “A Transformação do equilíbrio nós eu, in A Sociedade dos Indivíduos (1987) Rio: Jorge Zahar Editor , p.157

Elias via o distanciamento abstrato como ato racional progressivo obtido por auto controle, formando então configurações de operação simultânea do indivíduo em ação com o social estruturado, indeterminado e transferido, assumido como consciência interior da noção de comunidade.

Mas a fenomenologia construtivista de SCHUTZ (1967:3-44) reformaria esta concepção, mostrando que intenções e discriminações de sentidos difusos têm outra forma de ocorrência, através de uma redução biográfica sucessiva individual acompanhada da redução de biografias sucessivas conjuntas que a **comunidade faria ao ampliar-se**. Isto se daria pela ampliação intersubjetiva da ação de poder que determina a socialização, que já não é homogênea. O fenômeno da socialização se dá pela complexa e perplexa operação de individuação sucessiva que abstrai e ao mesmo tempo constitui a sociedade de um fundo inicialmente múltiplo que se diferencia pela *familiarização*. Os agentes formam capacidade interpretativa de sentido. O autor reiterou a categoria básica da **representação** em WEBER como fundamento da ação social, mas verificou que ela era construtivamente formada pela redução da experiência do agente como portador da generalidade da experiência do mundo da vida, transformando-a e ampliando-a em escalas de representação e instâncias sucessivas.⁶¹ O sentido advém de uma redução fundamental de construções sociais pelos indivíduos no curso da sua vida diária, como fundação do mundo da vida como base em intersubjetividade e interações. O constructo operado pelos agentes é derivado da própria construção diária como pragmática da atitude natural vivida no mundo.

As percepções relativas à compreensão, tipificação e interdependência causal, foram ampliadas pelo construtivismo intersubjetivo de regras por entre regras, incluindo a sociologia, que é construído sobre construtos humanos. Níveis diferenciados de normas que formam campo de ação demonstravam que a ciência social é uma série de construtos sobre atores humanos que continuamente constroem realidades sociais – com níveis ampliados de compreensão. Ao construir sentido, atores estão continuamente sedimentando experiências como reservas em um fundo de conhecimento, resultado de estruturas de relevância subjetiva. Possibilitar-se-ia complementar a visão do configuracionismo sobre movimentos homogêneos entre atores sociais que se observam, se diferenciam escalonadamente e por esta derivação constroem o indivíduo, em

⁶¹ SCHUTZ, Alfred (1967) Max Weber's Basic Methodological Concepts, in **The Phenomenology of Social World**. Northwestern. University Press, Evanston , pp. 3-44

controle estruturado. Construções foram vistas pela micro-sociologia dos **níveis de relevância** e **intercâmbio** entre indivíduos dispersos sobre suas experiências pré-simbólicas no mundo da vida, gerando experiências a corroborar seus conhecimentos.

A um determinado ponto do desenvolvimento histórico, preenchidos os pressupostos básicos, se pode falar em formas mais altas de conhecimento e uma dimensão adicional de conhecimento se torna separada se atendo a certa autonomia na sua estrutura de sentido. É uma província de sentido onde o nós está mais pronunciado, formando senso comum básico para a **identidade civil que depois será identidade política**: a divisão de “nós contra eles” em especializações de regiões comunais que se apresentam nas individualizações a partir das famílias, confrarias e corporações que das famílias se deslocarão, iniciando uma divisão sobre a distribuição do Estado.⁶²

A atitude natural começa a ser despragmatizada, **despragmatizando o conhecimento**, que não se atém mais ao resultado imediato de sua ação, mas forma atitude teórica, embora não desenvolva conhecimento exclusivamente teórico.

O distanciamento das áreas teóricas de conhecimento dos contextos de atos do mundo da vida, e a progressiva despragmatização, é um **processo sócio histórico altamente específico**, que se deve ao estabelecimento institucional, político e econômico da teoria e da “auto-regulação” da história das idéias – onde o conhecimento está sempre sendo avaliando e reavaliado de acordo com projeções de atos de sentido.

Onde ELIAS vira uma regulação corporal funcional progressiva do controle e observação para constrangimento institucional da percepção e sua representação em configurações mediadas desde a conformação comunal sucessiva, SCHUTZ acrescentou instituição de diferenças de conhecimento dos agentes pela amplitude de especializações em momentos diferentes de tempo, por tipificações como **atribuições de sentido**.

Tipificações são elementos que despragmatizam e nos diferenciam no mundo natural. Ampliam a dialética entre condições intelectuais e institucionais. Instalam uma série de níveis institucionalizados entre o conhecimento e o uso, embora mantenham os sentidos tácitos de conhecimento dados pelos **praticantes** como reserva geral marginal do fundo geral de conhecimento. São a fundamentação da separação de conhecimento:

“No curso do desenvolvimento das mais altas formas de conhecimento, emerge uma certa separação entre a ”técnica” de amestrar o dia a dia, dos problemas pragmáticos disponibilizada pelo **mestre**, no sentido estreito, e as províncias de

⁶² SCHUTZ, Alfred (1973) **The Structures of the life-world**. co-escrita póstumamente por LUCKMANN, Thomas .Evanston: Northwestern University Press, pp.215-270

conhecimento relacionadas aos níveis de realidade ampliadas. O tipo e degrau desta separação são sem dúvida, expressos de forma variável.⁶³

A constituição do conhecimento por um fundo social é construtivamente orientada, e só se sedimenta quando as experiências que o fundo demanda se formam pelas experiências subjetivas, que dependem das **estratificações do mundo da vida** formando estruturas de relevância subjetiva de atores. A produção de estratificações está dirigida pela busca de conhecimento em qualquer época, e o estoque subjetivo de conhecimento também forma estrutura. Formações estruturadas e determinadas com consistência dependem por um lado da unidade geral e por outro que o fluxo subjetivo da experiência e a biografia do agente sejam limitados, para manter a **estabilidade de transmissão social**.⁶⁴ Quando formadas, estruturas do estoque social subjetivo de conhecimento dependem então da formação de eventos e ocorrências genéricas, que são os **específicos processos históricos**. Eles resultam de acumulação de conhecimento por transferência institucionalizada, ocorrente apenas dentro de situação geral de distribuição social de conhecimento.

Produções intensivas e significantes de informações legitimadas pelos agentes desenvolvem o fundo social de conhecimento. Tem-se então que estoque, fundo e estratificação de conhecimento *determinam* sua distribuição social.

O conhecimento como ativo é o próprio fundamento da ação distribuída e de relações de produção e produtividade e sua forma é determinada pela quantidade relevante de informação a ser distribuída anterior à formulação de relações dialéticas entre a teoria do valor trabalho e conceito de forças produtivas como determinantes das relações sociais de produção. A interação interpretativa estratégica ambiental, formando categorias cognitivas de informação disponíveis e racionalidades diferenciais marcam diferença de valor instituído como categoria funcional da ação.

Embora aceitando evidência marxista de reprodução de formas sociais e relações produtivas baseadas em ciclos longos com resultados econômicos, o construtivismo fenomenológico examina formações sociais de forma diferente da derivação primária de conflitos de classe como funções de forças produtivas sobre relações de produção. Uma vez que resulta de integração entre habilidades diferenciadas, a possibilidade de

⁶³ *ibid.*, “transference of knowledge” pag. 294-295

⁶⁴ *ibid.*, “The Structure of the social stock of knowledge”, pag. 304

integração ampliada ocorre dentro de um conflito sobre a produção de informação no conhecimento cooperativo e sua utilidade de acordo com *zonas de relevância aplicada*.

Se as habilidades cooperativas aumentadas não ampliam graus de cada zona de relevância aplicada e não recompensam a contribuição de cada zona – representadas pelos agentes que as formam – a desutilidade marginal que se segue gera um sentido de estratificação de classe ou conflito de classe ao longo do conhecimento comum aplicado.⁶⁵ Funções corporativas então emergem em diferenciação escalar associada e produzem direitos particulares de propriedade, vantagens especiais em contratação de trabalho, distribuição e preço. Marx costumava incluir esta operação como parte de **mais-valia**, embora a concentração diferencial não seja inevitável – pois a formação de renda pode incrementar retorno aos níveis subseqüentes da escala e aumentar a forma como o trabalho baseado em conhecimento é normalmente organizado.⁶⁶

A ação individual racional também não aparece como contraparte única de ação ajustada em mercado difuso, porque o individuo compartilha desde sempre diferenças primárias por sentido tácito ou então explícita percepção de pertencer originariamente a campos inter-relacionados de bases congregadas de conhecimento. A visão da utilidade marginal mostra que cada grupo de campo tenha ganhar crescentes retornos para cada ação, clamando benefícios crescentes que gerará para todos. O resultado pode congrega campos diferenciados de valor de conhecimento, sustentando retornos que também reduziriam custo da informação, adaptada ao significado que tenha segundo sua época.

Estas evidências foram vistas contemporaneamente pelo reconhecimento da distribuição de conhecimento como categoria essencial que determina a produção pelo construtivismo na divisão de trabalho. A distribuição é qualificada de acordo com a homogeneidade da informação aumentada.

⁶⁵ Os conceitos de utilidade e desutilidade marginal são aqui usados advindos da visão keynesiana de realização progressiva última do investimento por unidade de capital com resultados marginais. Desutilidade significaria, na expressão de Keynes, a incapacidade da resposta última ao estímulo crescente de capital até a unidade restante. Schutz fala de forma diferente, mas no mesmo sentido marginalista, de uma interação estratégica onde todos os agentes desejam os máximos benefícios visando a redução a custos mínimos de suas ações, o que redundaria em utilidade marginal crescente.

⁶⁶ Uma primeira reflexão sobre “trabalho de conhecimento” consideraria que esta formulação não é totalmente nova. Contemporaneamente formou-se o conceito de cadeias combinadas de conhecimento como elementos de produção em complexidade ampliada. Qualquer trabalho baseado em conhecimento varia amplamente em quantidade e tipo de conhecimento, dos empregos de baixas aptidões a outros de extrema pesquisa habilitada. As cadeias resultaram do construtivismo interpretacional, emergindo do conhecimento tácito através de representação institucionalizada e valor adicionado. Este valor adicionado emerge da relação de intercâmbio ampliado entre seres humanos e entre eles e elementos naturais. O processo estimula cooperação e racionalidade agregada que desenvolve campos diferentes de consciência relacionados uns aos outros. Sincronias e dispersões entre elites são conciliadas nestes campos.

A consciência de transformar informação heterogênea aparece quando o ator social que percebe vantagem de adicionar ao seu mundo outras habilidades que previamente faltavam ao aprimorar capacidades específicas. Desenvolve uma **redução social fenomenológica**, que institucionaliza rede de conhecimento como média de riqueza social. A distribuição é qualificada pelo aumento da homogeneidade da informação. Esta se amplia com a *intersubjetividade percebida e discriminada na experiência do mundo da vida*. Atores sociais percebem vantagem em adicionar ao seu mundo habilidades previamente faltantes, aprimorando capacidades específicas.

“A produção de conhecimentos terá aprimoramento por várias gerações, pois a forma subjetiva do primeiro produto que se relacionou incidentalmente à aplicabilidade geral será traduzida em um estilo social até que o melhor seja desenvolvido. Isto conflita com a rigidez de conhecimento tradicional original. O estoque social de soluções para os problemas típicos tem a função de libertar o indivíduo do processo amplo e custoso do conhecimento adquirido independentemente. Não há motivo para o indivíduo buscar soluções melhores para problemas que já estão resolvidos. ».⁶⁷

Esta avaliação de pertinências teóricas do comportamento interpretativo tem sido confirmada preliminarmente por pesquisas sobre barreiras de comunicação em situações de inter-relacionamento multicultural, no aprimoramento de produtividade. O aproveitamento de potencialidades diferenciadas amplia a capacidade de comunicação e evita que divergências sociais afetem desempenhos sociais.⁶⁸

A análise da estrutura do estoque social do conhecimento desenvolveu hermenêutica de *instâncias simultâneas de ação conhecedora e construtiva*, mostrando que a memória atua em atos reflexivos de projeção entre intenção e finalidade, e mesmo quando ações iminentes indicam o arbítrio, fatos passados influenciam a decisão a ser tomada. A correlação de liberdade tem instâncias de sentido que remetem à ação responsável observadora.⁶⁹ Tipificações compartilhadas como receitas para lidar com materiais ou costumes de interação com agentes traduzem experiências comunicativas que usa a linguagem com amplo sentido⁷⁰, sendo a família mediadora da diferença formativa de conhecimentos e preferências das unidades domésticas em confrarias ampliadas rumo a estoques de conhecimento por instituições obrigacionais civis de **terceira socialização**. A ação humana se orienta por escolhas dentro de intervalos de

⁶⁷ SCHUTZ, Alfred, *The Structures of the Life World*, op.cit

⁶⁸ GRAFTON, KNOWLES et OWEN(2002) *Social Divergence and Productivity*, in **Review of Economic Performance and Social Progress**. Ottawa, pp.203-224

⁶⁹ SCHUTZ, 1973: 243-331

⁷⁰ *ibid*, 233-235, 247-251.

tempo, onde um agente necessariamente opta por um projeto dentro do seu **sistema de relevâncias**, e ainda mais outro, e assim por diante cumulativamente, afirmando depois de dado tempo um **hábito cultural**. Isto foi percebido também por HAYEK (1937)⁷¹

Este hábito é determinado pelo mundo dos **predecessores, consorciados** (*fellow-men*), **contemporâneos** e **sucessores** e não opera nas mesmas dimensões, havendo limites diferentes para cada um. A mobilidade reforma ações estruturadas pelos próprios sentidos dos agentes de cada um dos limites.⁷²O processo de **socialização primária** desenvolve habilidades formadas do estoque social de conhecimento que dá aos agentes sociais capacidades para a *tradição*. Aparece primeiramente na manifestação sócio-instintual da família, vista economicamente como unidade doméstica, após em confrarias dela emanadas, e finalmente no processo de irmanar biograficamente diferenças que constituirão obrigações ampliadas como *sociedade civil*.

As estruturas de formação social pela construção de conhecimento da **Modernidade** avançam então, amplificadamente na seqüência prescrita pela tradição e a redefinem. Ao assim proceder, revelam que o conceito de cidadania se constrói pela capacidade interpretativa, advinda da habilidade transformadora em compreender motivos de causalidade e a função perceptiva de se representar como agente social. Quando esta percepção estratificada intervém determinando sua representação, gera modo de produção e relação e atua nele, constituindo **contratualidade**.

Descontinuidades mostram aproximações histórico-configurativas de percepções e representações que se combinam ou se opõem a outras para complementá-las, refratando a configuração inicial em aproximação processual sucessiva no mundo. A categoria complexa de cidadania vai delineando demandas individuais socialmente motivadas, se fazendo representar por ações coletivas que aparecem como resultados diferenciais em desejo de pertencimento e não mais como pressuposto inferido abstratamente de uma situação particularmente indutiva de contingências reativas. *Escolhas racionais* são abstrações isoladas de preferências que momentaneamente retratam configurações rumo a novas opções maximizadas também contextualizadas.

A ciência social como atribuição de sentido aos sentidos inter-relacionados supera procedimento de gerar sistêmica e cumulativamente elementos abstratos que não

⁷¹SCHUTZ., *ibid*: 67-96, HAYEK, Friedrich (1937) **The Economy of Knowledge**, Economica, London

⁷²Todos conceitos desenvolvidos por Alfred Schutz para distinguir respectivamente passado, a intimidade imediata de tempo presente, contemporaneidade anônima distante e sucessão de cadeia transmissional, elementos de uma estrutura que tem nos atores humanos seus autores estruturantes”, *op.cit.*

representam relações com entes que as formam, contingente e indutivamente aplicando visões de sujeito a objeto de uma natureza inerte – perdendo sentidos de longo alcance. Abre-se espaço para complementar formas experimentais da natureza não-humana substituindo-as pela *confiança* em propriedades constitutivas da diferença.⁷³

2.3. Alta Modernidade e transformação do conhecimento homogêneo

Todo o enfoque configurativo e construtivista veio a desfazer características da influente visão linear dos **universais evolucionários**, que caracterizaram abordagem dos sistemas sociais e suas estruturas de atores progressivos no século XX, pois a configuração de indivíduos hierarquicamente redistribuídos por construção formativa de conhecimentos tornou sempre necessária reavaliação seletiva do conceito de **adaptação**. A visão de cidadania adaptativa de indivíduo e sociedade foi a proposta essencial da teoria modernizante dos anos 1940 a 1960 por PARSONS (1964; 1966) aplicativa de funcionalidades homogêneas de ação social, por isto diferindo de redução moderna. O autor aportaria para a Ciência Social culminância de longo processo de pesquisas, na síntese de temas da passagem da comunidade familiar à **comunidade societal**.⁷⁴ ALEXANDER (1998:210-233) observou principais lacunas desta visão:

“A comunidade societal pretenderia transformar a solidariedade da sociedade tradicional em cidadania inclusiva. Integração e inclusão, entretanto, eram duas dimensões disruptivas. Pois as demandas de integração social se chocam com as possibilidades de justiça. A solidariedade comunitária tem que estar articulada para permitir símbolos e normas a cada grupo que está funcionalmente envolvido ou organizadamente sujeito a valores e instituições do sistema social. A solidariedade é a dimensão subjetiva da comunidade. Solidariedade ou responsabilidade produzem a *comunidade subjetiva*, substituem a obrigação mútua, que traz então a associação voluntária de responsabilidade. Se as normas sociais não são abrangentemente inclusivas, o poder subjetivo da comunidade opera de forma limitada e não será justo. Poderá haver hegemonia cultural sem estrutura normativa de democracia, e integração sem justiça. Parsons não atentou para a diferença entre integração e solidariedade. Sugeriu em seus escritos que as necessidades funcionais por hierarquia eram mais importantes,

⁷³ Tomas Khun já trabalhara o conceito de paradigma sociológico-cognitivo, uma estrutura de comunidade paradigmática onde generalizações simbólicas, modelos e valores aparecem compartilhados. Os vários níveis de aferição, indicação e verificação coexistem em planos de diferenciação comunitária. Integram-se pelas cooperações requeridas pelas ciências finalistas ou por técnicas específicas. O pensamento apreende diferentes níveis de complexidade em interação, sendo os paradigmas compartilhados e constitutivos da linguagem dos membros das comunidades científicas. Aproximando sucessivamente possibilidades teóricas, evidências, hábitos de sentidos e indicativos de ação, Khun propõe legitimação e confiança onde há aferição de correspondência entre elementos estruturais, reciprocamente condicionado, in KHUN, Tomas (1998). **A Estrutura das Revoluções Científicas**. São Paulo, Perspectiva, p. 21

⁷⁴ Tanto **universais evolucionários** como a **comunidade societal** foram conceitos que se tornaram clássicos em Talcott Parsons, observando homologias e antinomias em trajetórias da estrutura da ação social. O primeiro conceito aparece consolidado in *Evolutionary Universals in Society* (1964), *American Sociological Review*, Cap9: 339-57. O segundo, in **Societies: Evolutionary and Comparative Perspectives** (1966). Columbia: Columbia University Press

mesmo em termos morais, do que o sentimento de solidariedade de uns com outros na sociedade mais ampla. Normas internalizadas criaram hegemonia.⁷⁵

Esta crítica já havia sido apresentada de outra maneira na discussão central de Schutz com Parsons, apontando fundamentalmente a ausência de compreensão das formações subjetivas do ator social e seus pontos de vista cujos atos, por exemplo, não poderiam ser adequadamente entendidos sem compreender-se projeto superdimensionado do ator, e cuja dimensão temporal seria primeiramente acessível somente ao ator.

Parsons acompanharia o pensamento contemporâneo do ciclo de 35 anos do pós-guerra, que faria da integração estrutural um alcance ordenador de normas políticas e regras sociais como sub-funções, chegando a super-ordenar o espaço. Até meados dos anos 1980, havia crença sem muitas ressalvas de cientistas sociais, geógrafos e historiadores na proposição de que regiões não seriam mais do que espaços articulados de reprodução de um capital que determinaria ramos e setores úteis a subsistemizar. Relações vistas como de acumulação e investimento, pressupunham utilidades de ações homogêneas, e davam reflexões de grande magnitude à história econômica – vista como concentração e dispersão em torno de processo de densidades de capital. Reformava-se concepção de geografia humana e social que articulava espaços para a ação humana, e a produção econômica era vista como motivo desta articulação.

A geografia falaria de limites dados pelos espaços que determinariam integrações sociais, culturais, regionais e nacionais. Conforme BRUNET (1980), a construção do espaço, dada por variáveis como Natureza, História, Universo, conformaria uma Sociedade, produzindo um Governo em sinergia sistêmica, através da paisagem e território. A formação social resultaria, então, desta interação.⁷⁶

A escola estruturalista francesa por POULANTZAS (1971) influenciaria as ciências sociais, propondo funções homólogas e diferenciais dos sujeitos coletivos no processo de produção e reprodução de capital.⁷⁷ Alcançando conceito de solidariedades objetivamente estruturadas nas noções de intercâmbio estrutural, funções e dependência estrutural de órgãos inter-relacionados, cada um tendente a objetos explícitos, que gerariam sistemas e delimitariam ações. Ao invés de atores sociais, agentes funcionais.

⁷⁵ ALEXANDER, Jeffrey(1998). **Neofunctionalism and After**. Oxford: Basil Blackwell, pp. 210-233.

⁷⁶ BRUNET, Roger et DOLFUS, Olivier. *Mondes Nouveaux*, in **Géographie Universelle**. Paris: Belin-Réclus, 1980.

⁷⁷ POULANTZAS, Nicos(1971). **Poder Político e Classes Sociais**. Porto: Portucalense

Tratava-se de ampliação da convergência com o materialismo histórico aplicado como modo de produção e formação social que se impunha como efeito espacial de totalidade, trazendo problemas de articulação de modos de produção dinâmicos para classes sociais. Mas incorporando uma incompreensão da natureza simbólica do social.

Para a construção da cidadania, esta visão entraria em choque com o **sentimento cívico** que suporta a identidade agregadora maior, surgindo resistências ao pretenso universalismo da forma coletiva do Estado-Nação que recobria particularidades. A censura ao símbolo como representação seria denunciada como economicismo.⁷⁸

A idéia de que as estruturas têm processos econômicos como funções, e formações sociais ou regiões aparecem como sub-funções requeridas, chegaria a tomar a forma de aglomerados territoriais e humanos que aparecem como variáveis dependentes da acumulação e de leis gerais ou particulares da realização do capital. Situações de gênero, etnia, classe, seriam apenas integrantes de demonstrações de variáveis endógenas de acumulação ou perdas em processos de produção e reprodução ampliadas, expressando linguagem já clássica em todo o período em que KEYNES (1982) formara ampla escola econômica, generalizada por seus discípulos e conceituada nos termos já referidos dos “aspectos da preferência para investir, dentro da *utilidade ou desutilidade* marginal do trabalho em situações de eficácia marginal do capital, *vis a vis* a propensão a consumir e, a longo prazo, a intensificação da demanda efetiva”.⁷⁹

Ou seja, Estados implementadores assumiam que maiores investimentos a partir da necessidade ou propensão de consumo, ordenariam utilidades de trabalho com eficiência cada vez maior do capital investido à medida e que demandas estabilizassem o sistema. Unidades indutoras de capital econômico, facilitando transformação de uma atividade cultural e regional, fariam a formação social per se – vistas todas de forma **homogênea**. O trabalho variaria nesta proporção, em maior ou menor utilidade. O crédito social, como hábito comunitário instituído sucessivamente de organizações de capitalização deixara de ter esta representação para se tornar variável dependente da sanção estatal da moeda.

⁷⁸ Bourdieu, Pierre(1989). **O Poder Simbólico**. Lisboa: Difel p.35 foi um dos primeiros a apontar que se reduzia o regionalismo à condição de paixão ou patologia porque não se reconhecia categorias de representação do real pelos agentes.

⁷⁹ Keynes, John Maynard(1982). **A Teoria Geral dos Juros, da Moeda e do Emprego**. São Paulo: Atlas Cultural. A visão keynesiana aparece reducionista porque tenta se impor completamente às outras ciências, sem complementação delas.

A nova compreensão interdisciplinar, onde as ciências econômicas se integravam às ciências sociais em uma teoria social geral afastou a confusão recorrente de explicação social por unidades sociais isoladas com regularidades irreduzíveis e sem existência própria na forma de idéias gerais, tipos de classe e maneira global. Transferindo modelos sociais de um contexto a outro.

O co-relacionamento deste processo em toda a sua extensão trouxe importância para verificação de sentidos de longo alcance, inclusão, reconhecimento, e faculdades de poder, permitindo diferenças identitárias entre sociedades que apresentavam formações de médio ou longo alcance, reconhecidas como agrupamentos característicos de sistemas de capacidade moral cognitiva com subsistemas de muitos níveis em uma hierarquia de unidades. O modo hierárquico define o **alto nível de integração** e não o tamanho da unidade integrada.

As conceituações sobre características reflexivas da modernidade culminaram nas conseqüências que implicaram na última visão de Alta Modernidade, tematizada por GIDDENS (1991).⁸⁰ O que se apresentara no primeiro ciclo como modernização contingente de ações, técnicas e processos de produção, formadas por agentes em competição representativa, tornou-se mais amplamente um conjunto de ações reflexivas de memória longa dentro de ciclos da construção liberal, demandando novas ações representativas e novos agentes.

Na Alta Modernidade, racionalidades já se percebiam dimensionadas em contextos de dimensão histórica diferente, pela percepção representativa da ocorrência, construindo movimento relacional como redução e transcendência, afastando condição *a priori* da experiência racional e construindo relações sucessivas de uma experiência intersubjetiva mediada. O envolvimento se afasta por tipificações que produzem conhecimento secundário e sucessivo da ação. A crise passou a ser de sistemas e meios de representação perante natureza de suas próprias constituições que se diferenciam e assumem novas franquias como pessoas. A hermenêutica busca ampliar a faculdade percebida para desenvolver o poder como faculdade moral e não exercício de dominação sem representação. Como ressaltaria diferentemente MORIN(1991):

“...o fim do progresso indefinido foi suplantado pelas visões que assinalam complexidades e contradições que buscam a integração dentro de diferenças de escalas”⁸¹

⁸⁰ GIDDENS, Anthony(1991) **As conseqüências da Modernidade**. São Paulo: UNESP

⁸¹ MORIN, Edgar (1991) *Um nouveau commencement*. Paris. Editions du Seuil, p.45

A construção do Estado-Nação passou de um tipo exclusivo de formação social que envolve processo de integração territorial e social, para auto percepção de unidade geográfica que socialmente reconhece diferentes grupos e setores sob ideologia unificadora de participação. HEELAN (1997:17-25) retomaria temas básicos construtivistas de zonas diferentes de relevância, congregação de conhecimentos diferenciados e distribuição social do conhecimento. Esta característica emerge pelo dimensionamento interpretativo dos modos de existência, busca de informação e **regiões de sentido**, construídas pela *intersubjetividade social em situações relacionais diferenciadas*.⁸² Há integração com reconhecimento social, setorial e espacial. Projetados como ações sociais, espaços e regiões inteiras estão em constante complemento pela busca de necessária sensação de pertencimento, experimentada pelo sentimento de negação e afirmação – um dado que reconhece **limites da ação transformadora** de zonas de relevância do ator. Há uma carência de recursos entre os agentes, supondo **reciprocidade difusa** praticada desde sempre, mas que não seria mais distribuída de forma aleatória natural, agenciada pelos próprios cooperadores construtivos, com créditos *comunitariamente qualificados*.⁸³

Esta situação apresenta uma **Teoria comparada de Modernidades**, quando a gradual percepção de uma sociedade ou grupos de sociedade sobre seus meios de representação disponíveis, constitui seus **papéis de ação política**. A percepção formula intra-debate e reconhecimento de vantagens comparativas de transformação e reconfiguração dos hábitos internos, possibilitando modificação advinda da **relação externa**. Abre-se compreensão sobre redução histórico-sociológica a operar para verificação da consciência formativa das sociedades específicas e suas naturezas culturais com diferenças constitutivas político-jurídicas. O trabalho comparativo entre unidades macro-regionais, nacionais ou subnacionais diferenciados é visualizado pelo momento contingente de suas mudanças com alcance social respectivo.

⁸² HEELAN, Patrick, *After Postmodernism: The Scope of Hermeneutics in Natural Science*, **Ciclo de Conferências After Post Modernism**, University of Chicago., November, 1997. pp.17-25 Também in HEELAN(1988) **Space-Perception and the Philosophy of Science** Berkeley and Los Angeles: University of California Press.

⁸³ A reciprocidade difusa é uma situação em que há compensação de favores, empréstimos, presentes obrigatórios, mas não de forma imediata, diferente das transações mercantis. Foi um famoso conceito de Marcel Mauss para caracterizar interações somadas de heranças passadas de todas as comunidades nas esferas religiosas, jurídica, econômica, familiar em um mesmo momento, como fenômenos totais. A cooperação complementa ações orientadas ao objetivo compartilhado do empreendimento comum. Se diferencia da colaboração que é intercâmbio de aportes entre atores aliados e tem empreendimentos e objetos diferentes ainda que compatíveis. Emerge em conjunto com a confiança e os vínculos de reciprocidade. in Mauss, Marcel (1980) **Ensaio sobre a Dádiva**. Lisboa: Edições 70, pp.25-40

No nível das relações sociais, a construção de **habitus** e **campus** define ofícios que se apresentam como problemas a serem resolvidos pelos atores e seus interesses.

São espaços de reconfiguração complementar por oposição diferenciadora, gerando comunidades e sentido comunitário de autopercepção social por **modo de vida ampliado**. Lealdades primárias transformam-se de primeiras entidades autobiográficas de defesa em redes intra-biográficas, inter-biográficas e multi-biográficas com a ampliação de suas origens. Resultam de como identidades de *empresa, sociedade civil, representação política, ator corporativo, grupo de interesse, classe*, constituem lideranças mutualmente crescentes. Ou de como regiões fazem a Nação produzindo integração de consciências. A formação da cidadania vai se realizando pela capacitação do *habitus* e do sistema de relevância, onde os atores mobilizam suas construções. Quando estas construções são ampliadas por associações cada vez maiores entre indivíduos, formam informações constituídas, transformadas em **conhecimento**.

A sociologia construtivista permite ampliar simultaneamente o escopo para além do dilema entre *processos contingentes* ou *estruturas formativas*, suprimindo lacunas da abordagem sistêmica que se concentra nos nexos de causalidades e suas conexões. Viu-se que a fenomenologia enfatiza que a *informação sobre meios é anterior e determina a produção dos recursos* dos geradores de capitais simbólico, cultural e social. A informação produzida é socializada pelos agentes que se interpretam no ambiente que lhes cabe atuar interagindo conforme níveis associativos e interpretativos dados pela necessidade de complementação ampliada. Baixas intensidades médias de compreensão reduzem possibilidades de participação do estranho e da alteridade complementar para gerar as instituições que consolidarão **organizações**.

A institucionalização forma tradições culturais não podem ser atribuídas à ação de um simples ator isolado ou a situações específicas, mas resultam de interação entre várias pessoas, assim constituídas em diversas situações dentro do tempo.⁸⁴

⁸⁴ Há debate que se tornou célebre na escola austríaca entre Ludwig Von Mises e Schutz sobre a situação hipotética de uma corrida a bolsas de valores por efeito de um suposto desastre ecológico de empresa cotada com ações. Mises concordaria tardiamente que os agentes econômicos atuariam verificando interações estratégicas para complementarem informações e adotarem soluções interativas já que a ação econômica é resultado de inúmeras interações entre várias pessoas em diversas situações dentro do tempo e não a preferência isolada de um agente intercaladamente com outro. In Schutz, Alfred (1967) **The Phenomenology of Social World**. Northwestern. University Press, Evanston e também (1996) *Political Economy: Human Conduct in Social Life* in Wagner, H., Psathas, G., and Kersten F. (eds.) **Alfred Schutz, Collected Papers**, Vol. IV, pp. 93–105. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.

O interface entre deliberação formal de projetos e regras informais tácitas nunca está restrito a políticas oficiais de Estado, mas tem correspondência na cidadania institucional econômica. Há representação da utilidade marginal, mas que se afirma diferentemente da visão estruturalista, porque SCHUTZ (op.cit) observava que há *dependência econômica da esfera sócio-política*, alicerçada na representação social do conhecimento: tipos ideais poderiam ser construídos como se todos os atores tivessem orientado seus planos de vida para realizar maiores utilidades com mínimos custos em projetos alternativos de ações propositivas racionais. Uma ação econômica seria mais uma desenvolvida no mundo da vida com negociações entre *vantagens imediatas e vantagens de longo prazo, que estariam sempre no horizonte dos agentes, em qualquer conflito distributivo*. A idéia de um ato em completa escolha racional seria impossível pelo contexto infinito de interações informacionais.

A distribuição social do conhecimento se exemplifica com o paradoxo da relação entre agentes diferenciados deste conhecimento e suas intenções também diferenciadas. O **pesquisador** lida com objetos de pesquisa que são as próprias pessoas interpretando o mundo social que constroem. A consciência e o conhecimento dos atos perceptivos, da experiência de vida, construindo sentido e intersubjetividade no mundo social, retoma um fundamento básico: a ação constrói o total dos produtos sociais e objetos culturais que encontramos, mas a ação atravessa a estratificação de consciência, gerando um *sistema de relevâncias*. O conhecimento passa a ser a síntese de uma informação percebida e ação representada. A dimensão social desta transformação está na sua credibilidade diária, e o estoque pessoal de conhecimento consiste primariamente nas receitas de como resolver problemas em situações sociais, dependendo dos diferentes **graus de rotinização** dos respectivos tipos de conhecimento.

A construção de **primeiro grau** é feita de *habilidades acordadas, de conhecimento útil e de conhecimento de receitas*.

A de **segundo grau**, é composta por conhecimentos teóricos sobre as primeiras construções, são as *teorias científicas e os conceitos*.

O processo transforma a informação em conhecimento pela dimensão social onde o indivíduo estrutura seu sistema de relevâncias e tipificações, baseado na configuração de sentido. Tacitamente ou não, sempre avaliando e reavaliando o conhecimento de acordo com projeções de atos de sentido. O **processo**

transformacional consiste em adquirir-se conhecimento ampliando *informação que se experimenta no mundo da vida diário*.

À medida que se está em posição diferente do processo transformacional, se tem maior ou menor amplitude de ação conhecedora, pois a informação específica é uma receita válida para a situação social do problema em causa, importante para os atos projetivos e incorporados ao estoque de conhecimento daquele sistema de relevância.

É este movimento que se traduz na atividade visível de cientistas sociais que interpretam uma realidade onde as pessoas estão **envolvidas** em dar sentido ao mundo por interação aos seus colegas. Os métodos são os mesmos do senso comum, mas a diferença é que querem proporcionar **sentido ao processo de fazer sentido**, e como observadores desinteressados, seu interesse é **cognitivo combinatório**, e não prático. Operam em uma posição determinada de relevâncias, escolhendo aspecto apropriados ao objeto de pesquisa. Podem focar ângulos críticos e típicos de interesse – *que são somente tácitos para a pessoa ordinária*. Com isto, descobrem postulados gerais sobre modelos de ação humana com validade científica garantida e distintos da construção de vida diária – como o da **interpretação subjetiva** para se referir a todos os tipos de ação humana. Ou a seus resultados pelo sentido ou resultado que esta ação teve para seu autor. Também constroem o postulado da **adequação** – que poderia ser até entendido pelo ator social individual e colegas em seu movimento no mundo diário.

Sendo a tipificação a chave de atribuir-se sentido sobre o mundo, as tipificações de senso comum estão em contínuo desenvolvimento. **As tipificações sociológicas** como *atores, ações, personalidades sociais* – servem a estruturas construídas e objetivos de pesquisa do **analista social**. Provêm meios de identificação, classificando e comparando *modos de ação social*. Definindo critérios para transmissão de fenômenos, e certificando que o conhecimento é socialmente distribuído de acordo com estes tipos. Cada um o supõe para atuar de acordo com seu sistema de relevâncias.

A transformação que constitui da informação em conhecimento depende da credibilidade, interpretabilidade, reputação dos agentes que formam a percepção segundo os limites de sua relevância, e há clara estratificação.

O nível mais baixo traz informação pronta para uso, processada e instalada, sem *grandes sintaxes*.

O nível médio, traz internalizações e espaço de interpretações comuns, personalizando a informação, subtendida no contexto em que se apresenta constituída.

O **nível alto** traz contextualização, interpretação sincronizada semântica, tipificação que supera as combinações anteriores.

O **nível mais alto**, crenças e compromissos que finalmente determinam nossa aquisição de conhecimento. É o do modelo de experts para certas informações com conhecimento distribuído. Pessoas são comparáveis às instituições que têm sua própria realidade e são experimentadas como coleções correspondentes de conhecimentos.

2.4. Construtivismo na sociedade política e na formação do Sistema Social

A crescente integração da informação, possibilitou universalização de Direitos, se traduzindo em ampliação de direitos civis, cidadanias políticas e uniformidade de direitos sociais. Tutelou diferenciações, insistindo em legislações uniformes que tiveram crescentes variações.

Possibilitando construir comparações dentro de unidades integradas e verificando suas relações formadas com outras unidades de sentido, a ação construtivista dentro da Modernidade fornece elementos para a observação da mediação da cidadania e da sociedade política na construção de desenvolvimento e Bem Estar.

A maneira como os agentes sociais se posicionam em sua dimensão política e cultural, evidencia um **agrupamento representativo sintético como elites em campos diferenciados** - isto é, que se comunicam diferentemente a partir da compreensão de suas posições de campo. Atores percebem-se continuamente como agentes humanos interpretativamente pára-naturais, diferenciados por intenção e alcance de sua ação e configurando-se em seus **resultados**. *Desta forma, em sua essência, semelhantes em qualquer época.* Reformulando o conceito de fundos sociais de conhecimento como *estoques apropriados por efeito de racionalidades combinatórias diferenciadas*, o construtivismo verifica que os agentes passam a distribuir formulações, procedimentos e decisões econômicas ou simbólicas. Formas estratificadas de uso por conhecimentos, onde a socialização primária se integra de forma sócio-genética ambiental padronizada⁸⁵ é substituída ou convive com socialização secundária - que já especifica **transferências culturais**. Já existem associações, camadas, estratos e classes que exteriorizam um determinante de representação política. Os setores de relevância se tornam responsáveis pelas interações.

Entretanto estas construções se instituem, isto é, formam **instituições**.

⁸⁵ Reiteração de comportamentos adaptativos por efeito de imitação integrativa socializadora primária, que Elias qualifica de opções coletivas não interpretadas.

A universalização mostra que a essência da diferença entre sistemas sociais tende a residir na maior ou menor *amplitude dos sistemas de busca de informação* apropriada até formarem conhecimento, que determinam a maior qualificação de sistemas de relevância. Esta diferença tem claros efeitos sobre unidades econômicas, por proporcionar integração das diferenças sociais de sentido. Os sistemas de relevância exigem **representações políticas, jurídicas e econômicas** para atender necessidades socialmente emergentes. É a existência de lacunas que forma diferenças relativas de conhecimentos peritos das sociedades.

Na atividade de buscar informação para produzir, a consciência distingue-se daquela parcialmente definida, cheia de contradições e não homogênea, que vive somente o mundo diário. O mesmo se sucede com movimentos de pessoas e associações com respeito a valores e fins, que incluem categorias de percepção de ações transformadoras, representação e legitimação dentro de uma unidade política como Sociedade-Estado. Ações sócio-políticas que visam transformar **noções de direitos diferenciados** em *conhecimento produtivo*, convergem para atuar regularmente como construtores de eficiência *civil e social*.⁸⁶ Buscam acordar vantagens generalizáveis aos atores sociais, e aumentam capacidades produtivas, pois assim diminuem custos para sua obtenção e **manutenção na comunidade política**.

Também podem garantir distribuição crescentemente qualificada de maiores atividades, transformando níveis de compreensão. Isto intensifica *uso intensivo dos recursos disponíveis, proporcional à capacitação societária, como múltiplo de produtividade inicial, dentro da visão marginalista*. A improdutividade se afirmaria quando há falta de garantias contratuais exequíveis, impossibilitando uso de direitos sociais homogêneos, progressivamente diferenciados até atingirem novos níveis de equalização. Direitos são vistos como ativos mobilizáveis de uma sociedade, investimentos que ela faz por si e para si própria, uma “*cultura econômica*”⁸⁷

A questão sobre informações representativas diferenciadas traz importantes considerações contextuais sobre a evolução de sistemas sociais possibilitando discussão sobre ampliação e participação do conhecimento perito na sociedade contemporânea, e sua tentativa de ser distribuído para equalizar a cooperação complexa e abstrata

⁸⁶ No sentido já apontado por Jeffrey Alexander, onde a *ação cívica amplia a ação civil*, pelo reconhecimento de pessoas civis – conjunto de indivíduos integrados - em vivências mais solidárias em torno de metas comuns, valores, aspirações compartilhadas.

⁸⁷ BERGER, Peter(1997). The Economic Culture, in **The Christian Century**, pp.972/978, . Boston: Institute for the Study of Economic Culture.

impessoal. A ação representativa da cidadania requalificada pelos conhecimentos combinatórios de vivências societário-comunitárias estaria além de impasse sempre debatido entre a volta contraditória ao modelo comunal e formulações estruturais funcionalistas de comunidades sociais estruturadas como funções de modernização.

A polêmica sobre modernização foi criticada por ter ido ao ponto de não se atentar a que muda a posição do homem singular de forma específica em sua sociedade, e também a estrutura de personalidade dos homens individuais e sua relação entre eles.⁸⁸ Na relação entre unidades sociais no processo de desenvolvimento, a diferença da relação entre homem singular e família, comunidade ou Estado, se modifica nos países *envolvidos* da mesma relação nos países *desenvolvidos*, onde está mais presente a identidade individualizada do “eu”, contra a identidade do “nós” pré-estatal - quer na família, na terra, ou ainda formações clânicas, oligárquicas ou mesmo tribais. Nas sociedades desenvolvidas, a identidade do “eu” toma o *nós como referência*, mas para grupos menores, concêntricamente ampliados nas formas de representação. O construtivismo ampliou estas considerações verificando a constituição de relações próximas, face a face, as relações de compartilhamento ampliado, inter e intra-familiar e a relação “eles”- o mundo dos *contemporâneos*, ligados pelo vínculo do tempo impessoal. Esta última se apresenta como tempo contemporâneo nos países desenvolvidos, ao lado da relação baseada no indivíduo. Ambas são mediadas por associações de interesse, muito mais presentes do que vínculos familiares e corporativos.

Um investigador sociológico passando a outra fase de distanciamento em relação ao objeto e a si próprio, compreenderia uma maciça individualização de multidões operada pela transformação do Estado. Foi esta elevada diferenciação social, trazendo variabilidade da pessoa singular igualmente elevada, e individualizando-a elevadamente, com grande variabilidade das relações pessoais, que trouxe o fenômeno do **anonimato individualizado**.

A cadeia longa de eventos que mobilizou a família como unidade básica de sobrevivência, levou ao Estado, especialmente o Estado Parlamentar, que retirou muitas das primeiras funções, constituindo seqüência onde participaram o principado absolutista, a burguesia, proletariado, e a ambos unidos contra imigrantes. Sempre visto como unidade de referência contra outros, o Estado Nacional tem ambivalência típica,

⁸⁸ ELIAS(op.cit)

resistindo a novas fases, que afetam transformações evolutivas processuais. ARENDT (1980:65) confirmaria modificações de uniformidades que iniciaram crises nacionais:

“...o Estado-Nação, surgiu, sociologicamente, como corpo político das classes camponesas européias emancipadas, isto é, dos proprietários rurais, e por isto os exércitos nacionais só puderam conservar sua posição permanente enquanto constituíam a verdadeira representação da classe rural, até fins do século XIX. Após, sucede-se sua crise constante, oscilando entre modelo de universalização de atendimento básico a todos os moradores de seu território, ou a proteção apenas dos cidadãos nascidos, integrantes de sua gen”⁸⁹

Este movimento modificou **competências políticas** que se profissionalizaram diferenciando socialmente de modo visível. Houve desvanecimento de relações entre *notáveis e cidadãos* na Europa entre 1880 e 1930 tornando-se descontínuas, quando grupos redefiniram categoremias sociais mais estáveis de padrões, executivos e artesãos pela criação de sentimentos de *dignidade exclusiva*. A formação das nações que se observam iria se intensificar com o movimento de política dividida contradizendo tradições locais de unidade, e a desconfiança com a representação passou a ser tão corrente quanto seus atos de fidelidade.⁹⁰ Por fim, a **honra se transformou em dignidade** como direito civil a que todos aspiram reconhecimento mostrando fronteiras que separam profissionais da política de grupos sociais pouco mobilizados, mas fez com que indivíduos construíssem suas identidades na representação dos outros.⁹¹

A particularidade do século XX, teria sido gerar surtos de integração em vários níveis, onde a função da unidade de sobrevivência efetiva deslocou-se visivelmente cada vez mais dos Estados Nacionais para associações de Estados. Ainda assim, identidades são conservadas por transmissão de hábito social em cadeia longa, ficando ilhadas em meio a novas construções. A construção de direitos, especialmente os que entende por **cidadania** se modifica nas manifestações de globalização que destradicionalizaram muitas instituições contemporâneas, criaram acordos que procuram induzir à auto-contenção e redefinição de Estados Nacionais – reformando suas percepções de identidades, configurando-as tanto inclusiva como afirmativamente.

Pressões forçaram a redefinir formações de cidadania mas retornaram um individualismo informe de escolhas racionais, o que somente reatualizou a primeira fase dos **direitos civis** – onde serviços e atendimentos coletivos eram privatizados para

⁸⁹ ARENDT Hannah (1980) **Origens do Totalitarismo**. São Paulo: Companhia das Letras pp.65

⁹⁰ MARESCA, S, COURRY, Guillaume, *Os Dirigentes Camponeses e a Construção dos Grupos Sociais: da Economia psíquica à Arte de reagrupar-se.*, in Garrigou, Alain et Lacroix, Bernard orgs. (1997) **Norbert Elias, A Política e a História**. São Paulo: Perspectiva, pág. 142.

⁹¹ BERGER, Peter, op.cit

atendimento particular de entidades devocionais caritativas ou como obtenção de mérito pela concorrência em causa própria. Porém, o Estado Social uniforme já havia começado a lidar com direitos pluri-individuais e intersubjetivos, que caracterizam nova forma associativa de ampliação da cidadania social. Distâncias entre sociedades foram desafiadas a serem compreendidas por outros modelos de cidadania, que aparecem como congregativos com respeito a diferenças constitutivas. Associam transformação da informação em conhecimento e suas representações buscam derivar-se de homogeneidades anteriores aproveitando sistemas de relevâncias também diferentes.

Uma possível nova construção advém da própria raiz do empirismo liberal jusnaturalista que vem reformando o Estado de Bem Estar Social. Este Estado resultou da generalizada noção de cidadania em contraste com os primeiros períodos onde o alívio da pobreza pela caridade de organizações voluntárias. A nova perspectiva foi profundamente influenciada pela privação extensa durante a grande depressão durando até final dos anos 1970. O termo Bem Estar foi entendido em sua ampla definição como transferência de recursos pelo Estado para prevenir extorsão dos membros mais fracos em uma sociedade desigual. A aparente transformação abrupta a partir dos anos 1980 levou ao crescimento inicial do neoliberalismo como regime político, mas não abandonou a provisão de Bem Estar, inserida sob uma nova racionalidade.

2.5. Conclusões

Neste capítulo, se debateu a Modernidade sob ângulo em que a se observou como ação social cognitiva própria, que reduz as próprias representações de grandezas supra-seculares dadas pela Tradição e seus níveis de obediência estabelecidos como ordem eterna no tempo, inaugurando tempos de ação construídos pelo indivíduo em suas associações. O Direito Natural se apresenta como reivindicação máxima deste novo tempo, descrevendo esta máxima em contratos parcelados que teriam instituído sociedade e Estado.

Estas noções foram reformuladas à medida em que se ampliava a individualização em associações que buscavam reconhecimento, onde a referência seria a comunidade de contratos que necessitariam de contextos. Chegou-se a outra formulação com Hegel que possibilitou representar a história e a interação social da consciência e em Marx, que criticou a alienação da consciência no Estado de classe. A sociologia da inteligentzia, como reunião de consciências por classes em transição, vista por Mannheim, iria então se propor como uma sociologia de conhecimentos da

consciência. O Estado chegaria apontado por Gierke a uma Teoria de Grupos ou Personalidade de Grupos, sendo percebido como a maior das associações legais, que executa direitos como personalidade legal, o grande e inclusivo grupo. Seria a visão contratual mais desenvolvida sobre o Estado e as pessoas nele representadas.

A evolução das formas contratuais, ampliando reflexão sobre os próprios agentes que contratam e contextos em que contrataram, inaugurou também uma ciência social que se dedicou a verificar como os seres humanos constroem suas relações sociais.

Esta ciência observou regras de relações, como os homens se observam, desenvolvem associações políticas, agrupam-se em grupos, camadas, estratos, classes, e geram interdependência entre afastamento progressivo de si e dos fatos apresentados, construindo novas associações superiores, e identificou distanciamento abstrato racional progressivo conhecimento e atos. Seria acrescentada pela descoberta de que valores e fins transmitem intenções ascendentes na busca por novos conhecimentos. E de que a redução das biografias individuais é acompanhada pela redução das biografias comunitárias quando estas se ampliam. A familiarização é o primeiro ato de socialização crescente, seguida de outras formas societárias que sempre incluem redução e ampliação de percepções combinadas – visando aumentar as formas de representação social. A Alta Modernidade seria momento em que as representações se ampliaram ao ponto de gerarem novas formas de associação diferenciadas da relação com o Estado como maior grupo associativo, definindo outras áreas de complexidade associativa, criticando-se a racionalidade homogênea até então instituída.

Verificar a transformação desta racionalidade e suas consequências sobre a formação de novas construções de contratos e atuação da cidadania impõe revisitar a construção fundante dos direitos aditivos de cidadanias civil, política e social porque mudanças contemporâneas ainda são influenciadas pela concepção básica dos primeiros fundamentos do Estado Social. É o que se fará no próximo capítulo.

CAPITULO III

O Estado Social e o Estado de Bem Estar Social

“...o elemento social se refere a tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade”

Thomas Marshall
Cidadania, Classe Social e Status*

O caminho que construiu o Estado Social e o Estado de Bem Estar Social é bem conhecido pelo debate clássico sobre formação de direitos desde as prerrogativas de cidadania iniciadas com os direitos civis, apontados no trabalho seminal de Thomas Marshall. Aperfeiçoado por importantes teóricos posteriores, a pesquisa sistemática teria em Marshall seu pioneiro, aferindo movimento cumulativo e progressivo que teria viabilizado cidadania moderna por avanço vinculante de direitos.

A justificativa de Marshall é bastante conhecida, amplamente utilizada, e se torna muito profícuo a ela retornar por sua clareza em expor hermenêutica integrada no curso da cidadania, tendo em mente a Grã-Bretanha

A cidadania civil teria se gerado em ambiente de reivindicações e autorizações que demandaram sua ampliação desde o século XVIII a uma cidadania política representativa no século XIX, que por sua vez teria ultrapassado limites das instituições parlamentares ao demandar movimentos de organização do trabalho, ampliando medidas iniciais de educação e saúde similares às que recebiam camadas e classes sociais investidoras dentro das sociedades industriais. A noção de cidadania então teria sido conceito homogêneamente distribuído por responsabilidade solidária visando ampliar e firmar os próprios investimentos no século XX, ultrapassando o pós-guerra. Firmar-se-ia, então, a cidadania social.

Afirmava que sua visão era mais ditada “pela história do que pela lógica”.

Utilizando as três partes de cidadania civil, política e social, via o elemento civil composto pelos direitos necessários à liberdade individual de ir e vir, de imprensa, pensamento e fé, propriedade e contratos, justiça.

O direito de justiça diferiria dos outros porque afirmaria todos os direitos em termos de igualdade e daria o devido encaminhamento processual. Os tribunais de justiça seriam as instituições mais intimamente associadas com os direitos civis. O elemento político constituiria o direito de participar do exercício do poder político como membro da autoridade política ou eleitor em Paramentos ou conselhos. E o “ elemento

* Zahar Editores, Rio: 1967 pp. 63-64

social” constituído da declaração utilizada como epígrafe.⁹² O sistema educacional e serviços sociais seriam as instituições intimamente vinculadas com este direito.

Esta última definição em Marshall provém de 1949, contemporânea à agenda mundial que se construía após a segunda guerra mundial. O artigo 22 da declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948 garantia “a qualquer ser humano como membro da sociedade, o direito à seguridade social”. Ele definiu a cidadania social acompanhando este discurso e também as mudanças na Grã-Bretanha desde 1930.

Embora nunca colocasse em dúvida que uma sociedade de classes continuaria a exercer seu papel, ele a via modificar-se dentro deste exercício, e suas análises previam que os direitos sociais eram obtidos por trabalho e salários adequados, negociados pela extensão dos direitos civis historicamente construídos, como compreendera na Inglaterra nos séculos XVIII e XIX. As instituições do Estado se diferenciaram progressivamente para garantir estes direitos desde a longínqua comunidade do século XII alçando uma justiça nacional, até a edição da Poor Law no século XVII, que concentrou direitos sociais das guildas e da comunidade de vilas locais.

Este auxílio tributário obrigatório às paróquias só vigoraria na monarquia parlamentarista restaurada em 1688, indo até 1834. O Parlamento se especializaria em tratar de assuntos nacionais, e a Justiça em definir direitos civis do indivíduo.

Marshall inovaria ao formular uma periodização na formação histórica dos direitos de cidadania, verificando que seus elementos se distanciaram uns dos outros, passando a parecer estranhos entre si, porque se consolidariam em períodos definidos.

“o divórcio entre eles era tão completo que é possível sem distorcer os fatos históricos, atribuir o período de formação da vida de cada um a um século diferente – os direitos civis ao século XVIII, os políticos ao século XIX e os sociais ao XX. Estes períodos, é evidente, devem ser tratados com uma elasticidade razoável e há algum entrelaçamento, especialmente entre os dois últimos” (ibid: 66)

Sempre focalizando direitos que amadureceram de forma precoce na Grã-Bretanha, sugeriu flexibilidade para retroagir os direitos civis ao período de inclusão do Habeas Corpus e abolição da censura à Imprensa – prenunciando-os desde o século XVI até a Revolução Inglesa intermitente de 1648 a 1688. O direito civil básico de exercício livre do trabalho no local de própria escolha, apenas limitado a treinamento adequado, adviria com sentença judicial de 1705 contra o Estatuto de Artífices e as reservas de

⁹² Apresentado no começo do capítulo

mercado de localidades e grêmios. O sistema de salários nacionais foi desregulamentado com novos direitos civis de contratação no século XVIII.

Os direitos políticos então ampliam os direitos pré-existentes a maiores parcelas da população, estendendo em 1832 o direito de voto dos proprietários de terra aos arrendatários e locatários com base econômica suficiente - perto de 1/5 da população masculina adulta - e tornando-o finalmente universal em 1918.

E os direitos sociais seriam finalmente atingidos no século XX, estendendo atendimentos já existentes nas comunidades locais e associações funcionais a novos titulares. A Poor Law, que tivera função social de complementar o sistema de salários, fora substituída por uma arrecadação de fundos centralizados em 1834 e transformada pelo Parlamento em atendimentos dentro de casas de beneficência (*workhouses*), proibindo-se o auxílio nas ruas. Marshall captou esta mudança como defesa das “forças do mercado livre”, restringindo a assistência “*somente àqueles que, devido à idade e à doença, eram incapazes de continuar a luta e outros fracos que desistiam, admitiam a derrota e clamavam por misericórdia*”:

“... reivindicações que poderiam ser atendidas somente se deixassem inteiramente de serem cidadãos. Pois os indigentes abriam mão, na prática, do direito civil da liberdade pessoal, devido ao internamento na casa de trabalho, e eram obrigados por lei a abrir mão de quaisquer direitos políticos que possuísem”.⁹³

Reconheceu estas medidas como um assistencialismo coercitivo contrário à previdência geral que se ergueria mais tarde, porque se no século XVII a Poor Law era um arrecadação beneficiando os sem salário, no século XIX ela foi suprimida porque já atuava como seguro social buscando ajustar rendimentos às necessidades de status do cidadão, e não apenas ao valor do mercado de seu trabalho. Este esboço de previdência social não era coerente com a orientação competitiva moral do sistema salarial vigente. As legislações fabris e o código industrial seguintes melhoraram condições nas fábricas, tendo em mente proteger *apenas o trabalho de mulheres e crianças*, nunca de homens adultos – porque isto seria considerado afronta à condição de um cidadão como contratante civil livre. Os direitos civis individuais definiam contratos de trabalho e dominavam o sistema de status sem ameaça ao capitalismo: cada homem tinha parte de status individual, e podia se engajar como unidade independente na luta econômica.

⁹³ *ibid*, p.72

A aceitação dos direitos sociais só começou a ser alcançada pela **educação**, que foi entendida como princípio de cidadania. O Estado reconheceu que a criança seria um adulto em perspectiva com o direito de ter sido educado e desde logo pré-requisito à liberdade civil. No final do século XIX, a educação primária era não apenas gratuita, como obrigatória, e o direito individual se combinou ao dever público de exercer este direito. Aqui, os direitos políticos já existentes ampliaram direitos civis transformando-os em direitos sociais, pois a democracia política padronizou obrigações públicas como compromissos comuns entre cidadãos e o Estado.

O Estado Nação predominante das classes investidoras tornava-se homogêneo e passava a necessitar de eleitorado educado e de uma produção científica e industrial com técnicos e trabalhadores qualificados. Com isto, o individualismo que desde o começo generalizara a cidadania civil como sendo um contrato livre de mercado compreendia que o auto-aperfeiçoamento era dever social e não somente individual - pois a cultura seria herança de unidade orgânica e nacional da civilização.

Este ordenamento institucional correspondia à noção da utilidade industrial apoiada na reforma estrutural nacional - vislumbrando simultaneamente limites territoriais, expansão produtiva e acréscimo de direitos como aumento de produtividade de cidadãos bem formados. Contemporânea à ampliação de cidades e indústrias, a distribuição de classes operárias fabris e comerciárias buscava eficiência operacional de equipes que seria fundamental para organização social bem sucedida. A educação e o treinamento foram o primeiro passo para outros direitos sociais cumulativos.

Com Marshall, se tem então hermenêutica compreensiva sobre direitos que modificaram a relação ampliada entre Estado, agentes políticos e sociedade civil desde o século XVIII ao XIX e XX, provendo, na sua visão, “uma cidadania completa aos membros integrais de uma comunidade”. Sua conclusão ousada seria a de que os mesmos direitos realizaram tutela progressiva sobre desigualdades de classe social, etnia ou gênero como medida de igualdade efetiva nas aspirações baseadas em crenças, ideais ou valores. A busca incessante do mérito ampliou o liberalismo político.⁹⁴

Embora não observasse nestes termos, há então também o delineamento da formação do **habitus** de cidadania, que se constrói pela integração sociogenética de uma cadeia longa de costumes sociais aproximando classes, que se configura pela

⁹⁴ *ibid.*, pág.68,69. Esta tutela teria conformado uma sociabilidade genérica em torno da cidadania social.

reivindicação ascendente de equalização.⁹⁵ Mais ainda, esta formação se construía pela **atribuição de condições de participação e pertencimento**, feita pelos corpos burocrático-políticos já integrantes do Estado - que gradativamente investem de titularidade aos excluídos dele. Com isto, elimina-se a diferenciação extrema à medida em que a sociedade complexifica e diversifica suas atividades. Esta lógica teria produzido o início do Estado Social e sua forma desenvolvida após a segunda guerra, o Estado de Bem Estar Social.

3.1. Críticas ao paradigma uniforme de Marshall e à cidadania social

Há duas críticas contemporâneas significativas a este muito respeitável paradigma marshalliano. Torna-se relevante abordá-las, porque a primeira questiona a periodização e a formação destes direitos uniformes. A segunda, revê a implicação da cidadania social como resultado necessariamente aditivo de formação de cidadania.

SOMERS (1993: 592), inclui determinação do *tempo, espaço e agenciamento* dos atores na cidadania em Marshall. Critica seu enfoque geral dos séculos XVII e XVIII, que apresenta a nobreza proprietária de terras como dirigente para a cidadania civil; o século XIX das classes médias industriais que produziram a cidadania política limitada, e o século XX das classes trabalhadoras que iniciaram movimento de cidadania social.

Não haveria seqüência linear, mas assincronia, e Marshall não viu o capital social formativo, pois o argumento para co-relação de formação de classe e cidadania “dirige expectativas de uniformidade intra-classe em cada período de formação de cidadania como se todos os membros de uma categoria particular de atores - como as classes trabalhadoras do século XVIII - devessem comportar-se e ter as mesmas capacidades com respeito à cidadania, independente de suas diferenças, residência, família e gênero. Há premissas subjacentes sociológicas clássicas de que atores de uma mesma categoria como trabalhadores, nobreza, empregadores, burocratas, dividam atributos e interesses promovendo práticas de cidadania similares”.

“...Evidências mostram que estas categorias não se aplicam aos membros das classes trabalhadoras do século XVIII inglês, que mesmo partilhando entre si condição de despossuídos explorados por empregadores trabalhando por salários, tinham graus de titulação de cidadania que variavam completamente segundo o panorama social e geográfico. A mesma classe trabalhadora tinha diferenças conforme o ambiente e poderia transformar e representar

⁹⁵ A hermenêutica compreensiva de Marshall, embora não utilizando as heurísticas configuracional ou construtivista, aproximar-se-ia muito delas, tornando auto-evidentes demonstrações formativas de habitus e campus de cidadania.

diferentemente as legislações nacionais favoráveis para os direitos de cidadania. Isto ocorria entre as regiões aráveis e pastoris inglesas. As últimas não eram fechadas e dominadas pela nobreza, dispunham de relações comunitárias e baseavam-se em transmissão geracional de capital social e pequenas fazendas, sem controle de *landlords*.⁹⁶

As comunidades pastoris foram instituindo economia de indústria têxtil desde os séculos XIV ao XIX, participando em associações e feitura de leis com reivindicações de igualdade de direitos e deveres universais, com pertencimento à cidadania nacional e garantias constitucionais. Uma burocracia participativa de oficiais da Corte implementava políticas de trabalho e se reunia localmente em tribunais e com executivos reais selecionados pelas comunidades, provindo da população e respondendo a ela. Júris, petições, arbitragens e negociações políticas definiam relações trabalhistas. Embora o código nacional uniforme, os padrões de cidadania tinham diferenças regionais, e a Governança encorajava participações comunitárias sem monopólio de lordes. A vida associativa civil tinha autonomia local de direitos em rede de comunidades, onde a família também deliberava centralmente sobre negociações de trabalho. A cidadania se formava dentro desta rede, que não era outorga de corpos jurídicos formados pelo Estado. As dimensões atingiam até o “village” de nível mais baixo com poder de assentar taxas com as paróquias, em um sistema de representações no qual a Governança dificilmente era posição de classe das autoridades, lealdade ou patronagem, por constrangimentos institucionais e relacionais⁹⁷.

Ao se preocupar com a legislação uniformizadora nacional, Marshall teria menosprezado esta vida associativa e o mercado de trabalho subjacente e politizado que evoluía entre o público e a lei, ao invés de contrato privado entre trabalho e capital. Obrigações políticas dos cidadãos advinham em suas diferentes identidades: *trabalhadores, mercados empregadores, senhores de terras, rendeiros fazendeiros, burocratas*. A lei nacional era negociada nos meios locais, e só aí as relações se convertiam em políticas de cidadania, influenciadas pelo associativismo.

Ao também generalizar direitos plenos de cidadania civil de *toda a população inglesa no século XVIII* - homens adultos com franquias universais - ignorou cidadanias política e social modernas participativas e comunitárias, porque as via apenas como resquícios ancestrais da moderna cidadania. Somers observa que a geração de cidadania

⁹⁶ SOMERS, Margaret, Citizenship and the place of the public sphere: law, community and political culture in the transition to democracy. *American Sociological Review*, 1993, Vol.58, October

⁹⁷ SOMERS, Op.cit, pp.597-598

é vinculada a diferenças regionais e tempo de formação e não há pré-determinação uniforme de substituição progressiva de leis locais medievais por nacionais modernas. As regiões interpretavam direitos segundo suas formações.⁹⁸

A crítica resumida aponta que Marshall negligenciou formação de **capital social comunitário** que teria diferenciado a cidadania social inglesa e induzido posteriores formações sociais. Viu uma transformação combinada, ampla e genérica onde o feudalismo deu lugar a formas capitalistas em **agenciamento anônimo**. Mesmo que uma classe social emergente trouxesse outros estágios de cidadania, os fenômenos diferiam pelas representações regionais em outros níveis de socialização. Nas regiões pastoris não havia imposição de lordes sobre formas seculares de trabalho, as paróquias não eram controladas e os salários não estavam submetidos. O status dos artesãos era semelhante ao dos empregadores, e havia partilha de herança entre todos os filhos, desencorajando grandes propriedades e casamento estendido. Quando faltaram terras nos séculos XVII e XVIII, herdou-se nova forma de capital social,

“ ...a propriedade do aprendizado era compreendida como passagem de habilidades, estabelecendo fronteiras de inclusão social, exclusão, associação, e pertencimento na comunidade. O aprendizado requeria o pertencimento em associações solidárias, com regulamentos institucionais de suprimento de trabalho, protegendo a comunidade no contrato de trabalho sobre indivíduos não habilitados em mercado aberto, evitando a exclusão social. Os aprendizados incluíam direitos de pleno pertencimento na comunidade de trabalho. A propriedade de um aprendizado era título que condicionava obrigações familiares e associativas. Isto produziu relacionamentos de espécie densa.”⁹⁹

Aprendizados formavam capital social adquirido por redes de associações e o controle das comunidades gerava forte vida associativa – sociedades de amizade, clubes de box, sindicatos. A visão de trabalho em equipe era proporcionada pelo costume de partilha, e as autoridades locais eram obrigadas a consultar membros da comunidade para fixar preços e taxas - mas somente villages industriais rurais de lãs e florestas eram deliberativos, tinham rendas maiores e sua ação coletiva era focada no devido processo legal. Os conselheiros eram seguidamente os próprios trabalhadores do vestuário que defendiam direitos sociais contra proletarização até no Parlamento, reforçavam aprendizado e legislação. Havia barganha coletiva e greves para regular salário. A extensão precoce da legislação a um interior de *landlords* foi única na Europa e criou cidadania participativa até 1813 e 1814.

⁹⁸ SOMERS, op.cit.p. 592

⁹⁹ SOMERS, op.cit.p.602. Também WRIGHTSON, Keith. 1982. *English Society*. London: Hutchinson. p. 42

Somers explica este equívoco analítico de Marshall por sua aceitação de categorias **neoclássicas** - como a de que mercados auto-regulados existem até quando quadros institucionais gerais sejam adicionados. Sua definição *expandida de cidadania* implica em que mercados são sempre implícitos em um quadro institucional. “...o importante não são as regras que definem relações da cidadania e mercados, mas *quê tipo de regras e efeitos* terão em mercados e sociedade civil”¹⁰⁰. Houve uniformidade.

Já o questionamento de KLAUSEN (1995:244-267), ao contrário, seria sobre a diversidade desta composição institucional que teria combinado híbridamente direitos cumulativos e progressivos. Segundo a autora, auxiliaram errônea compreensão de visões de esquerda sobre significado de um Estado Social.¹⁰¹ Marshall misturou políticas redistributivas e cidadania, ao dividi-la em três partes complementares.

A cidadania civil foi equivocadamente ampliada pela inovação da *ação afirmativa*, presumindo obrigação do Estado em tomar ação positiva pela igualdade. Seria definição de direitos civis na tradição européia liberal. A cidadania social teria sido simplesmente « um modo de formular uma reforma social e linguagem que poderia formatar consenso social em expandir o Estado de Bem Estar »:

« O argumento de Marshall centrou-se no que ele chamou “o elemento social”. Ele entendeu a cidadania social pelo direito a compartilhar a herança social nos seus múltiplos aspectos segundo os padrões prevalecentes, e no domínio dos direitos civis e políticos, onde as instituições relevantes eram as Cortes, o Parlamento, e os governos locais. Os sistemas educacionais e os serviços sociais fariam o domínio dos direitos sociais. Identificamos agora como uma falácia a compartimentalização da cidadania em diferentes domínios.

A cidadania social não seria complementar às outras:

...”Marshall presumiu que estas instituições seriam paralelas e equivalentes como instituições de Governo, mas elas não são. As demandas que elas franqueiam aos indivíduos contra o Estado variam amplamente. E interessantemente, embora não estivesse alheio ao problema, Marshall evitou discussão plena das suas implicações, o que levou a uma básica contradição. Ele definiu a redistribuição como matéria de cidadania, mas não desejava advogar obrigação do Estado em garantir a igualdade social. Ao invés de esclarecer a diferença entre políticas redistributivas e direitos de cidadania, obscureceu-as engajando numa discussão extensa do paradoxo de igualdade formal – incluída no indivíduo e obrigações e direitos universais – como os direitos de voto, de entrar em contrato e se engajar em livre discurso e o fato da desigualdade social. »¹⁰²

¹⁰⁰ SOMERS, *ibid.*

¹⁰¹ KLAUSEN, Jytte, *Social Rights Advocacy and State Building . T.A.Marshall in the Hands of Social Reformers.* in **Worlds Politics** 47 (January 1995), pp. 244-67

¹⁰² *op.cit.*, p.253

A idéia básica de que o sufrágio universal teria superado o monopólio político e que o bem estar redistributivo passaria a ser estratégia viável na modificação da desigualdade social seria uma definição tática operacional de cidadania social. Marshall reconheceu que direitos universais não focavam a desigualdade, e que o direito de cidadania é igualdade de oportunidade, conflitando com igualdade de status.”

A legitimidade se sobrepôs à eficiência, pois retirar os mais necessitados da pobreza imporia mínimo social que não significaria igualdade”, acrescenta KLAUSEN:

« Simplesmente vê um direito universal de renda real que não é proporcional ao valor de mercado do demandante. Mas como Robin Hood, o Estado de Bem Estar é bom para alguns e ruim para os outros. Nunca trata todos os cidadãos como iguais porque para que alguns sejam os beneficiários outros têm que ser os benfeitores (...) A segunda redefinição que estende a lógica dos direitos sociais redistributivos como redistribuição de direitos civis e políticos encontra um erro. Os direitos sociais redistributivos não são direitos fundamentais equivalentes aos direitos civis e políticos, porque são matéria de políticas sociais, sujeitas a compromissos políticos e barganha e requerem consensos democráticos da comunidade.»¹⁰³

Esta discussão coloca em termos novos a questão da incompatibilidade entre justiça e eficiência na distribuição de cidadania, verificando em que extensão direitos civis podem tornar-se direitos sociais redistributivos utilizando o direito político segundo contribuição do demandante. É significativo, porém, que tanto a crítica de Somers – relacionada à cidadania uniforme, e, portanto desatenta a comunidades com níveis de negociação e produtividade diferenciados – como a de Klausen – sobre ausência de determinação entre cidadania política e social - já encontrassem referências em próprios comentários cautelosos que Marshall fizera em sua obra.

Fundamentalmente atuara como observador da evolução macroeconômica da sociedade sob o ponto de vista liberal desde o século XVIII, verificando como esta lógica se ampliara. Influenciado após pela noção do Estado corretor e securitizador de KEYNES (1982, op.cit), sua orientação sociológica apontaria co-relação entre classes investidoras, corpos burocráticos do Estado e demandantes de inclusão e reconhecimento. Não veria rede comunitária, mas estaria atento a diferenciações de sistemas sociais, afirmando que “a aplicação generalizada de conceitos identificados em certas sociedades é muito duvidosa, pois sistemas sociais estão profundamente impregnados de influências únicas do tempo e espaço de suas existências”.¹⁰⁴

¹⁰³ op.cit, pp.263.

¹⁰⁴ MARSHALL op.cit. p. 185

Preocupado com a regra geral de evolução das classes hegemônicas investidoras e a derivação dos seus direitos civis extensivos às classes assalariadas, observaria como se oportuniza a **custódia** que aquelas realizam como dirigentes dos capitais através do sistema jurídico, especialmente na passagem do século XIX ao XX. Aqui, avaliaria relações comunitárias incluídas na evolução jurídica. Apontaria que os direitos civis que se chocavam com contrato baseado na desigualdade de fato tiveram grande evolução com abertura da justiça civil a todos sem cláusulas financeiras de barreira, e que os direitos políticos abriram a candidatura à eleição sem consideração de posses. Mas sua avaliação seria genérica: o reconhecimento do dissídio coletivo ampliou o direito civil de litígio em mercado livre sem criar um direito social de salário mínimo. Isto gerou estabilidade básica para aumento de produção, pois os industriais aceleraram manufaturas para novo mercado de empregados conforme a flutuação de rendimentos.¹⁰⁵

É neste ponto que virtualmente anteciparia concordância com Klausen. Os direitos sociais são resultado de barganha e não causalidade. Mas seu ponto de partida seria mostrar o *vínculo entre cidadania civil com cidadania social*. A evolução dos contratos privados não reconheceu a nova realidade de contratantes coletivos, conservando liberalidades individuais. Por isto, surgiram artifícios da personalidade jurídica quando organizações começaram a regulamentar por responsabilidade limitada em nome dos membros, iniciando sindicatos ilegais em inúmeras disputas trabalhistas até sua consolidação posterior em direitos sociais reconhecidos. Com a irregularidade de usar direitos civis ampliados juridicamente, firmaram *reivindicação de cidadãos por certos direitos além da reivindicação individual* ou de categorias específicas, exercendo poder político quando não ainda não tinham direito de voto e nem aprendido a usá-lo. O uso de direitos civis coletivos forçaria reivindicações básicas de justiça social por sindicalistas como **se fossem** da sociedade civil ampliada.

Aqui começariam a se firmar os chamados direitos de cidadania social como pressão de classes da sociedade civil, externas ao corpo tributário burocrático do Estado e sem pressioná-lo. Estes direitos civis foram meio para os trabalhadores elevarem seus status econômico e social e firmarem reivindicação de que eram cidadãos habilitados a direitos sociais diferenciados. Isto transferiu processo importante da esfera política para a esfera civil da cidadania, e o sindicalismo criou um sistema secundário, paralelo e mais amplo de cidadania industrial, complementar ao sistema de cidadania política.

¹⁰⁵ MARSHAL, op.cit.p.80

Os direitos políticos deixaram de ser usados como ação coletiva no Parlamento e conselhos locais, e o sindicalismo criou uma **cidadania privada na indústria** que se pretendeu a cidadania de direitos civis coletivos, ou públicos.

“Estes direitos constituiriam um objeto próprio de barganha por uma remuneração numa sociedade que aceitava a remuneração essencial para viver como direito social, e isto passou a ser absurdo. Tão absurdo como ter que lutar para votar numa sociedade que inclui o voto entre seus direitos políticos. Mesmo assim, o século XX tentou regulamentar este absurdo, admitindo a barganha coletiva como operação normal de mercado, enquanto reconhecia justamente o que os sindicatos acreditavam que estavam lutando para conseguir para seus membros. O objetivo de redução das diferenças sociais adquiriu ainda um novo sentido. Não se tentava mais eliminar o ônus evidente da pobreza nos níveis mais baixos da sociedade, ou elevar os níveis salariais mais baixos, mas modificar o padrão total de desigualdade da estratificação social, começando a remodelar as faixas mais altas. Na progressão da cidadania social, a renda real começaria a ser maior do que o valor real da reivindicação.”¹⁰⁶

A resposta de Marshall está em que o reconhecimento da pressão ilegítima de uma barganha privada foi transferido à sociedade como direitos civis particulares de cidadania, apresentados como gerais. Isto transtornou o direito de cidadania social, apresentando-o como idêntico à reivindicação por barganha cultural e crescente de uma cidadania operária. A diferença é que o autor enfatizava existência de legítima cidadania social, quando reconheceu generalidade de direitos sociais que a sociedade deveria estender como condição do próprio desenvolvimento e ampliação do Estado Social.

3.2. Da formação do Estado Social ao Estado de Bem Estar Social

Tem-se, com a fundamentação básica marshaliana e duas críticas que auxiliam o entendimento da cidadania formativa no Estado, observações de vínculo e tipos de cidadania e suas **diferenciações** que construiriam o Estado Social e seu complementar Estado de Bem Estar após a 2ª. Guerra Mundial, bem como suas conseqüências. Há concordâncias sobre o investimento no aprimoramento das classes operadoras assalariadas no tipo de Estado que emerge no século XIX – também conseqüência da reivindicação progressiva das mesmas classes que a ele se integram como novos atores e forçam a que a beneficência se transforme em direitos reconhecidos como prestação de serviços. Variam segundo localização, estruturas e instituições sociais como quer Somers e dependem de acordos, como quer Klausen.

¹⁰⁶ Observações que o autor já emitia em 1962, às pp. 86-88, como que antecipatórias p ao posterior conflito de representatividade da sociedade de Bem Estar.

A uniformização seria *funcional à eficiência que se buscava para a representação industrial*. Ao apontar equívocos na socialização de direitos, Marshall os via genericamente, mesmo assim, como contradição típica do Estado Democrático representativo buscando seu equilíbrio constantemente modificado, aceitando que indivíduos socializados tiveram deveres como retorno aos seus direitos. Desde a família até impostos e contribuições para a seguridade, a formação de responsabilidades geraria uma ação normativa. O dever ao trabalho seria de “importância fundamental”, para consolidar o paradigma de que os cidadãos têm obrigações uns com os outros pelo bem estar de todos. A instituição a garantir esta integração seria o Estado, estabilizando desigualdade e efeitos divisivos que o mercado não era capaz de realizar, promovendo estabilidade social com solidariedade gerada dos direitos sociais.

Esta visão de Marshall se tornou clássica, e teorias explicativas de variada natureza buscaram complementá-la ou retificá-la. Houve concordância básica em que o Estado Liberal tradicional ampliou oportunidades de representação para atender organizações industriais não previstas. Apesar do princípio geral não intervencionista, as nações criaram medidas tarifárias para proteger vários ramos econômicos e intervenções com subsídios corretivos a um sistema que se achava auto-regulado. A adaptação investidora e industrializadora generalizada protegeu relações da cidadania quando se ampliavam demandas por produção, consumo e direitos de trabalho.

O Estado Liberal democratizou relações políticas para além dos direitos negativos individuais de garantia do cidadão contra ação do Estado, e gerou o **liberalismo democrático** de afirmação de direitos sociais e econômicos que não existiam em textos constitucionais nem na legislação infraconstitucional. Novos votantes e representantes de classe média, de nível cultural elevado pressionaram contra os conservadores liberais, visando maior democratização econômica e ascensão, incluindo reivindicações e propostas trabalhistas. O manifesto inglês de Leonard Hobhouse em 1910 foi o prenúncio dos liberais ingleses pelo liberalismo social:

“A função do Estado é assegurar condições nas quais os cidadãos sejam capazes de ganhar pelo seu próprio esforço tudo o que é necessário para uma eficiência cívica plena. Não é adequado ao Estado alimentar, dar abrigo ou vesti-los. É adequado ao Estado tomar atenção com as condições para que o homem normal que não seja deficiente em mente ou corpo ou vontade possa pelo seu trabalho utilitário alimentar, abrigar e vestir a si mesmo e sua família... neste sentido o “direito ao trabalho” e o “direito à justa remuneração” são tão válidos como os direitos da pessoa ou da propriedade”¹⁰⁷

¹⁰⁷ HOBHOUSE, Leonard(1911), **Liberalism**. London: Williams and Norgate, pp.15-17

Já o republicanismo e solidarismo assistencial franceses do período, diferiam da visão britânica porque se baseavam na *redistribuição e definição de solidariedade social da Governança* como dimensão de participação da cidadania.¹⁰⁸ Noções da revolução de 1789 que emergiram a “cidadania ativa” usufrutária de todos os direitos, reservada a ricos e educados contrastando com “cidadãos passivos” – mera cidadania civil da multidão de pobres e deseducados trabalhadores, onde mulheres não tinham cidadania - desapareceram *parcialmente* com sufrágio universal para homens em 1848. A participação de todos se tornou fundante da cidadania social republicana na Terceira Republica com o conceito de solidariedade orgânica na moderna divisão do trabalho, em Durkheim. Logo adveio o *solidarisme* de Leon Bourgeois de dependência de cada um sob todos, e a França tornou assistência pública direito de **cidadania social**.

O Estado Social, então, tem seu início de meados do século XIX até os anos 1930 do século XX, convergindo em funcionalizar a assistência ao alívio da pobreza, tanto na Inglaterra como na Europa continental. O termo social advinha do catolicismo e cristianismo sociais de crítica política desde o século XVIII e se u em crítica social no século XX. Acompanhou tentativas de sublevação de trabalhadores de 1848, entidades de representação sindical, partidos políticos socialistas e comunistas, e o início da 2ª Revolução Industrial em 1850. Proletariados numerosos formaram equipes de linhas industriais montadas por classes investidoras e o êxodo aumentou problemas rurais.

As idéias de solidariedade se compunham do pensamento católico e obrigação mútua expressa pela reciprocidade ou troca, ampliando movimentos mutuais fraternais ou instituições estatais. Os países protestantes organizaram a primeira passagem de instituições assistenciais para associações civis regulares, e os trabalhadores criaram sociedades de ajuda mútua em *ligas mutualistas*, mantidas por próprios recursos e eventuais contribuições voluntárias das empresas. Elas evoluíram principalmente na Inglaterra, onde os pioneiros de Rochdale fundaram o movimento cooperativo em 1844 em Manchester, que articulava a maior representação mundial da indústria têxtil para *eliminar intermediações mercantis especulativas na oferta de produtos*. Isto formou uma declaração internacional de princípios de economia social e mutualista. Desenvolveram-se cooperativas de consumo com poupanças próprias dos associados para obter alimentos, vestuário e vários produtos industriais, diversificando atividades.

¹⁰⁸ JENSON, Jane. Social, Citizenship, Governance and Social Policy, in **Canada-Korea Social Policy Research Cooperation Symposium**. Seul: 2003, pp.12-17

O sistema evoluiu para a área previdenciária, mas tornou-se inviável pelos grandes riscos e contribuição muito elevada dada à baixa expectativa de vida. Crescentes empresas com interesse na estabilidade da mão de obra começaram caixas patronais de pensões, mas o interesse de operários e empresários em partilhar o custo de manutenção levaria o Estado a intervir a partir de 1870. Em princípio para regulamentar caixas de poupança e o livre contrato, logo normatizando e implantando seguro social baseado em contribuições por ocupação profissional.

É amplamente debatido que a Alemanha iniciou precocemente com Bismarck um sistema estatal centralizado de seguro social entre 1883 e 1889 constituído por categoria profissional fundado no regime de capitalização. Leis cobriram doenças, acidentes de trabalho, invalidez e velhice, gerando organização previdencialista de Estado seguida pela Inglaterra e França. Generalizaram-se legislações trabalhista, sindical e previdenciária, tornando obrigatórios regimes de seguro social. Os regimes de capitalização tornaram-se de repartição simples ou mistos, nos quais o contribuinte de hoje responde pelo custeio dos atuais benefícios, em um contrato de solidariedade entre gerações só possível por meio do Estado - que contribuiu no financiamento com empresas e trabalhadores, gerenciando a administração e arrecadação. Conceituados como corporativistas pela distribuição segundo ocupações funcionais, foram concebidos como benefício comensurável à situação de cada um na doença, desemprego ou aposentadoria, provendo *nível de reposição*. Não pelo mínimo, que era dirigido à pobreza. Assumia-se que todos os trabalhadores e suas famílias eram protegidos precisamente porque empregados, e uma vítima do risco social teria provisão simplória. A inclusão dos homens não era considerada problema. Com cobertura supostamente universal, a seguridade era expressão única da cidadania social.

Mas o Estado na Europa assumiu maior presença na relação de trabalho e gerou inovação na política social, acompanhando técnicas e conceitos de produção dos Estados Unidos pelos métodos de tempo do *taylorismo* e linhas contínuas do *fordismo*. A França editou legislações de caráter social. Na Inglaterra, o governo liberal de Lloyd George instituiu o seguro-saúde e renda mínima vitalícia em 1908 para pessoas com mais de 70 anos, financiada por tributação geral. Esta **universalidade** de serviços financiados pela tributação seria um movimento ambivalente do Estado segurador até 1930 nos países europeus. Uma motivação estimuladora de consenso foi a saúde pública e a noção de Bem Estar pela higiene, na Grã-Bretanha.

3.2.1. Teoria e estrutura do Estado Social

A formulação do direito que começou a estruturar a passagem do Estado Liberal ao Social foi então, formada entre a dimensão pública e privada, a **dimensão social**, que para ARENDT (1991) seria composição de aspectos da esfera pública e privada. Procurava-se resolver dicotomia entre direito privado e público com prevalência deste sobre aquele, «muito embora ambas as formas sejam sociais»¹⁰⁹. A divisão do Estado Liberal se alterou primeiro com o ente Estado que envolveu as partes da dicotomia como agregador do trabalho. O fundamento do direito natural democrático surgiria na vontade da maioria detendo legitimidade de poder, apta a decidir conflitos no Estado moderno e suas respectivas diferenciações normativas.

As Cartas Constitucionais visaram organizar poderes e limites do Estado, mas também a relação econômica e social. O **dirigismo contratual** apareceu pela intervenção estatal nos contratos para equilibrar inicialmente partes contratantes, criando normas gerais. Posteriormente presumindo representar o interesse social, ditou regras para preservá-lo. Princípios antes propriamente privados vieram a integrar a dimensão pública, confirmando o social como junção deles. O dirigismo limitou a autonomia privada em aspectos jurídico-contratuais já preestabelecidos nas normas jurídicas estatais. O poder representativo público atuou na atividade econômica limitando a forma e a liberdade ou não de contratar; de poder ou não escolher a parte contratante, mudando amplamente a concepção do Estado Liberal.

O que Hannah Arendt visualiza como área de representação, é também uma correspondência funcional entre a política social que começava a se gerar e os problemas da socialização do trabalho, que passavam a se constitucionalizar¹¹⁰. O desenvolvimento progressivo de instituições e serviços sociais fora impulsionado pelos

¹⁰⁹ ARENDT, Hannah (1981) **A Condição Humana**. Rio: Bertrand Brasil. pp.31-36 A autora compara os espaços “públicos” da antiguidade e com a modernidade no liberalismo e suas relações com o trabalho transformador e labor (atividade em si), para concluir que o Estado Liberal se burocratiza progressivamente, complexificando funcionalidades que visam uma determinação muito específica: aumentar consumo, incluindo o consumo de normas que regulem propriedades abstratas de viver em sociedade. O Estado Social geraria, então, suas regras antitéticas.

¹¹⁰ à medida em que diferentes escolas sociológicas se faziam atuantes no século XX, buscavam interpretar e representar o fenômeno da relação entre formações sociais e Estado. Desde a observação dos direitos sociais como função reprodutiva da estrutura estatal, até uma relação interagente e dialética de maximização de excedente de classe, passando pela construção negociada e pactuada de direitos pelos agentes de racionalidade progressiva, comportando derivações e variantes, houve concordância em que por motivos diversos, racionalidades diferenciadas buscavam representação em outro tipo de Estado. Funcionais-estruturalistas, dialéticas, compreensivas ou construtivistas, teorias apresentaram controvérsias adicionais a Marshall.

riscos da atividade industrial capitalista, mostrados na motivação de protestos da classe operária. As políticas sociais atenuavam riscos e exigências. Por intensificarem produtividade, os interesses dos investidores se voltaram a planejar a longo prazo.

A forma de regular o mercado modificou profundamente o Estado Liberal de Direito quando este começou a integrar atividades como Executivo do sistema social, agenciando atores envolvidos para formular e não mais apenas arbitrar decisões imediatas, usando monopólio da violência como recurso extremo. Ampliou sua integração com o corpo parlamentar, sua relação com a sociedade e pressões de classes e camadas sociais. Usou administração como instância própria, adjunta a problemas da industrialização e urbanização. As camadas civis dirigentes e formuladoras e suas coalizões investidoras buscaram então coagir o Estado a limitar a extensão de sua ação nos vários âmbitos em que transitara de **coabitante** para **interagente**.

De um lado, a burocracia dirigente era vista como necessária e o Parlamento como meio de regulamentação legal de atividades da sociedade civil crescente. De outro, as mesmas coalizões de investidores tardaram a substituir sua visão sobre a sociedade política somente como de associação de «serviço prestado “por um corpo com *fins específicos* de regulamentar legislações que não deveriam ultrapassar necessidades da atividade negocial. O corpo era por eles chamado de “classe política”.¹¹¹

Este dilema – fundamentalmente apresentado entre a metade do século XIX e o começo do século XX – foi resolvido com a *expansão da sociedade política, admissão de mais membros, até sua completa universalização*. Mas seu redimensionamento só ocorreu quando acompanhado dos direitos sociais universalizados da **educação**. O Estado seria incapaz de subsistir sem reestruturar ampliadamente a sociedade civil nos seus direitos – que também eram úteis aos investidores. Através desta ação, a sociedade adquiriu maior capacidade cognitiva e econômica e passou a gerar movimentos, grupos e organizações visando defender interesses parciais ou setoriais no sistema político.

Estes aspectos gradualmente diminuíram a separação opositiva anterior marcada entre Estado e sociedade, esta última vista como sede da **liberdade negativa** perante o Estado. O Estado Social passou a ser reconhecido como agente exigido pela sociedade em suas burocracias executivas ou seus corpos políticos representativos para corrigir

¹¹¹ Marshall desde logo identificou a atividade política como extensão da atividade civil investidora até outro momento, quando alcança sua generalização e passa formular soluções de ampliação da própria sociedade civil, inclusive viabilizando **empreendimentos sociais**. Esta visão é muito diferente e sociologicamente bem mais apurada e complexa do que de Marx ou Lênin, que enxergavam o Estado e suas instituições políticas como “o comitê da burguesia”.

seus defeitos auto-reguladores no desenvolvimento econômico e social não controlado. Iniciou a regulação do sistema social assumindo responsabilidades, atribuições e competências da ordem social - gerando uma Economia Social de Mercado que ainda não se formalizara como ordem econômica nos países onde foi se implantando.

Os valores liberais eram operacionalizados pela distribuição de oportunidades de acesso a recursos do mercado. E o mercado se socializava, negociando com trabalhadores e Estado atendimento a «**categorias existenciais mínimas**», inexistentes nos séculos XVIII e XIX, vistas como necessidades mínimas a satisfazer por investimento distributivo e securitizado em sociedade, descrita a seguir em excurso.

EXCURSO

A Economia Social de Mercado iniciou tímidamente na República de Weimar em 1919, mas teria sua expressão verdadeiramente oficial e acabada após a 2^a. Guerra, na lei fundamental de 1949 na República Federal Alemã. Suas características são semelhantes e apareceram em todos os Estados que constitucionalizaram um “mercado de cooperação”. Seria um espaço de liberalismo competitivo com um espaço social representado por cooperativas, fundações, empresas sociais e sindicatos, dando às associações de interesse estatuto de autoridade pública. A negociação de arbitragem de preços começou em câmaras de representação com corpos burocráticos do Estado, investidores e trabalhadores e seus representantes no Parlamento. Na Alemanha, este modelo foi chamado de **ordo-liberalismo**, porque mesmo conferindo liberdade de iniciativa, a subordinava a auditoria de resultados sociais para proteger a própria liberdade individual contra a concentração. O conceito de categorias existenciais mínimas é alemão e referia-se a demandas vitais individuais, posteriormente generalizado para “mínimo social”. A economia administrada keynesiana deu mais ação ao Estado corretor com organizações patronais e sindicais, mas a intenção foi similar : integrar a ação utilitária do mercado em convênios sociais com o Estado para manter estável a taxa de lucratividade média e aumentar a produtividade e o bem estar social.

A primeira área do Estado Social foi a de **seguridade**, funcionalizada economicamente para que a cidadania atuasse sem constrangimento da propriedade baseada em herança, tradição familiar e desproporção de riqueza. Gradualmente, formaram-se instituições de pensão, salário mínimo, seguro-desemprego, seguro-saúde. que criaram o conceito de **justiça distributiva**, modificando a visão comutativa linear de até então. Isto contribuiu para noção de propriedade privada produtiva vinculada a interesses gerais da comunidade, interessando tanto a operários como a funcionários administrativos. Surgiram contrapontos entre tendências de estatização da sociedade, mas também socialização do Estado pelo intercâmbio de relações complexas na abertura e difusão de direitos. A seqüência amplia a ação procedimental do Estado liberal e da economia de mercado conformando-os na Constituição de Weimar em 1919.

Houve intervenção estatal e proteção à classe trabalhadora, com regras à ação arbitrária de contratos para gerar empregos, e o Estado passou a combinar legislação e gestão, seus decretos-leis e portarias se submeteram às modalidades da própria legislação. O reconhecimento de direitos gerou garantias complementares com o recurso excepcional do sistema tributário que teve caráter redistribuidor de renda, em funções de desenvolvimento econômico.

A representatividade dos métodos democráticos tomou a forma de atendimento pelo Estado Social *arrecadador*, conservando limitações do poder pelos outros poderes e a adoção do regime de mercado liberal. Mas se diferenciou de outras estruturas estatais pelo sistema democrático de franquias ao trabalho e instituições sociais de apoio que se fizeram representar nas políticas distributivas e nos níveis políticos de distribuição dos bens e serviços. Estas organizações ultrapassaram a configuração usual estatal histórica.

A qualidade política abstrata de cidadão ou a especificada por sua ação de **beneficiário assumiria** vários outros papéis ao longo dos anos— *aposentado, segurado desempregado, mãe gerenciadora doméstica, paciente, estudante*, e progressivamente outras. O papel ativo tornou-se o de cliente demandante de decisões, retirada ambiguidade do significado do direito romano, que o apresenta como **protegido** por um patrono (*cliens, entis, cliente*). O termo anglosaxônico muito mais abrangente, o representa tanto como freguês no sentido mercantil, como, o que é mais importante, **constituente**. No sentido jurídico relevante, por tratar-se de forma de Estado, tem-se que beneficiários dos serviços são constituintes dos servidores estatais em sua causa. Em francês, o termo não implica **subserviência**, *mas seguidores de lideranças que procuram a causa dos liderados*.

Há, porém, marcada diferença entre o “Estado Social” e o “Estado de Bem-Estar Social” que lhe sucedeu, ambos aplicados em integrar necessidades individuais e públicas dos cidadãos.

O Estado Social é uma configuração estatal que se inaugura como paradigma de Direito, porque se vincula processo democrático mais complexo do que intermediação de um regime político específico. Ele se constituiu como subsidiário da própria ampliação de conhecimentos das ações sociais compreensivas do Estado de Direito. Quando transforma reivindicações feitas ao poder político em conteúdos

constitucionalizados de Direito - pela emergência de associações econômicas e sociais produtivas - consolida formas de controle do próprio Estado constitucional.

Define questões básicas do trabalho, previdência e educação na década de 1920. Amplia Estado Liberal orientado contra resquícios absolutistas aristocráticos europeus, que impediam submissão de juízes e funcionários a normas crescentemente impessoais da legalidade.

Ao fazê-lo, segundo FERRAJOLI (2001:29-30), se orienta para distinguir direitos civis de liberdade dos direitos de propriedade, confundidos no primeiro Estado Liberal. Que ainda marcaria o próprio Estado Social:

“...A mistura em uma mesma categoria de figuras entre si heterogêneas como os direitos de liberdade, por um lado, e o direito de propriedade, por outro, fruto da justaposição das doutrinas jusnaturalistas e da tradição civilista e romanista é, portanto, uma operação originária, desenvolvida pelo primeiro liberalismo, que condicionou a teoria dos direitos na sua totalidade, e com ela a do Estado de Direito. Na sua base há um equívoco, devido ao caráter polissêmico da noção de “direito de propriedade”, com o que se entende ao mesmo tempo, o direito a ser proprietário e dispor dos próprios direitos de propriedade - que é um aspecto da capacidade jurídica e da capacidade de obrar, reconduzível sem mais a classe dos direitos civis - e o concreto direito de propriedade sobre este ou aquele bem.(...) Uma confusão que além de ser um grave equívoco teórico, foi responsável por duas incompreensões opostas e duas conseqüentes operações políticas: a valorização da propriedade no pensamento liberal como um direito do mesmo tipo que a liberdade, e à maneira inversa, a desvalorização das liberdades no pensamento marxista, desacreditadas como “direitos burgueses” ao lado da propriedade”.¹¹²

Os direitos civis são diversos dos direitos reais de propriedade e créditos - direitos singulares patrimoniais pertencentes a cada um de modo diferente, e não universais. O Estado Social, advindo do contratualismo e garantias liberais, ampliou direitos civis e passou também a considerar que havia um crédito social resultante das operações patrimoniais de propriedade, organizadas como direito social de propriedade.

Ao aprofundar o poder legal do próprio Estado, o Estado Social teve variantes autoritárias de **cidadania tutelada** em Portugal, Espanha ou fascismo italiano, que visavam funcionalidade da norma de direito como atributo estatal. Na sua forma democrática, o Estado Social de Direito usou valores políticos clássicos para intervir concertadamente com os outros poderes do Estado.

¹¹² FERRAJOLI, Luigi (2001) *Los fundamentos de los derechos fundamentales*. Madri: Trotta

3.2.2. Agenciamento e representação política

A fundamentação do Estado então, está na construção de garantias fundamentais pressupostas na ação social que operacionaliza a cidadania. Marshall já apontara a construção da cidadania e seu agenciamento como o elemento básico de transição. Mas este debate se generalizou como controvérsia sobre os fatores empíricos da mudança de formação social. ORLOFF e SKOCPOL (1984)¹¹³ sintetizam o que consideram quatro tendências básicas:

A **primeira** enfatiza conseqüências da industrialização e o desenvolvimento econômico ou industrialização, que têm certos resultados lógicos, incluindo a necessidade de bem-estar social; o **segundo**, a causa primária do crescimento deste Estado na mobilização exitosa da classe trabalhadora para articular demandas por bem-estar; a **terceira** vê a difusão de valores liberais que complementam alguns casos de industrialização e favorecem este Estado, especialmente nos Estados Unidos; e **quarto**, inovações introduzidas por funcionários públicos.

Os dois primeiros fatores relacionam-se mais à consolidação inicial do Estado Social, enquanto os dois últimos à sua expansão. As autoras concluem que os quatro, especialmente iniciativas estatais, são necessários para explicação integral de sua origem. Há controvérsia e convergência com outros teóricos como KORPI (1989:309-28) que distingue como principais enfoques a lógica do **industrialismo**, a **autonomia do Estado**, e **recursos de poder**.¹¹⁴

A lógica do **industrialismo** defendida principalmente por WILENSKY (1975), vê necessidades sistêmicas geradas pela sociedade industrial que Estado Social e o de Bem Estar têm a função de prover : uma força de trabalho diferenciada em habilidades e mantenedora de populações dependentes entre idosos.¹¹⁵ O enfoque foi testado empiricamente com indicadores de nível de PIB per capita, crescimento do PIB e participação de idosos na população. A estrutura é vista como condicionando e prescrevendo conteúdo da ação social. Houve importantes generalizações comparativas de convergência entre sociedades a partir de níveis industriais semelhantes. A partir de

¹¹³ ORLOFF, Ann Shola et SKOCPOL, Theda 1984. Why not equal protection? Explaining the politics of public social spending in Britain, 1900-1911, and the United States, 1880s-1920. **American Sociological Review** 49: 726-50.

¹¹⁴ KORPI, Walter. 1989. Power, Politics, and State Autonomy in the Development of Social Citizenship: Social Rights during Sickness in Eighteen OECD Countries Since 1930. **American Sociological Review** 54 (3):309-28.

¹¹⁵ WILENSKY, Harold (1975). **The welfare state and equality**. Berkeley: University of California Press.

1980, porém, estas mesmas sociedades se mostraram dispersivas, evidenciando que a sociologia da industrialização continha explicações sobre ações racionais específicas e formações desiguais diferenciadas que não haviam sido levadas em consideração.

No enfoque **centrado a partir do Estado**, há duas linhas de pensamento. A primeira atribui papel razoavelmente independente aos corpos burocráticos como mentores de políticas em seu próprio interesse ou altruístas. A outra verifica estruturas de Estado e instituições como fatores que facilitam ou dificultam o desenvolvimento, e estudos comparativos mostram que elas aparecem como instâncias de veto, quando grupos de interesse resistem a decisões.

Por último, a lógica de mobilização de **recursos de poder** vê a classe sócio-econômica, partidos e o interesse distributivo entre grupos em conflitos de longo prazo no desenvolvimento do Estado – e uma soma positiva de ativos que diferentes atores trazem. Os conceitos de classe que identificam indivíduos e sua divisão de posições e mercados de trabalho variam no curso de suas ações - e suas categorias dependem primariamente de seus poderes de trabalho para basear ampla ação coletiva e modificarem suas condições. Os Estados Sociais são vistos como resultados de ações distributivas entre atores situados em lógica de campos diferenciados - mercados de investimento e emprego, com correspondentes oportunidades e constrangimentos.

As lógicas do industrialismo e de recursos de poder podem levar a conclusões que eventualmente convergem sobre contextos de mudança da indústria e atores que interagem com recursos em conflitos distributivos diferentes. Já o enfoque centrado no Estado e suas estruturas se distanciam da mobilização de recursos, pressupondo *indivíduos* em posições estatais chave ou então **instituições** *per se* como originadoras de inovações, conflitos de interesses e mediadoras de influências de atores. Indivíduos burocráticos usam escalas ascendentes determinantes, mas ações assim não são demonstráveis em estudos comparativos amplos sobre o Estado Social.¹¹⁶

A perspectiva neo-marxista de OFFE e LENHARDT (1990:94) integra tanto corpos burocráticos estatais como as classes investidoras, inovando em apresentar as mudanças do Estado Social como pró-ativas ao invés de reativas. O Estado Social foi precedido de intervenções preparatórias tanto ao momento da *difusão* de relações de

¹¹⁶ KORPI, Walter. 2001. Contentious Institutions: An Augmented Rational-Actor Analysis of the Origins and Path Dependency of Welfare State Institutions in the Western Countries. **Rationality and Society** 13 (2):235.

competição em mercados nacionais e internacionais, à *introdução* de tecnologias poupadoras de trabalho, à *destruição* do modo de vida précapitalista, e crises cíclicas.

As relações não assalariadas necessitavam ser organizadamente mercantilizadas como elementos operativos de produção, ao invés das populações alternativamente optarem por migração, pilhagem, mendicância, resistência política e militar, formação de corporações ou grupos de interesse para garantirem sua subsistência. O mercado não foi capaz de arregimentar isoladamente transformação generalizada de *trabalhadores* em *assalariados* e requereu participação ativa estatal. Havia controle dos riscos de assalariamento para trabalhadores e a motivação cultural para aceitarem esta relação:

“Se uma reorganização fundamental deste tipo que realmente ocorre no curso da industrialização capitalista foi possível, então os trabalhadores potencialmente despossuídos devem em primeiro lugar estarem preparados para oferecerem suas capacidades para o trabalho como uma mercadoria no mercado. Devem considerar o risco e prejuízos associados com esta forma de existência como relativamente aceitáveis; devem ter a motivação cultural para se transformarem em trabalhadores assalariados”.¹¹⁷

Há aqui na visão dialético-estruturante do autor, uma contrapartida que não conflita com a visão do construtivismo configurativo, argumentando presença de campo da disputa por recursos e ao mesmo tempo uma racionalidade aplicada necessária à industrialização: o *habitus* do Estado Social se institucionalizou com a generalização dos contratos de assalariamento de trabalho por tempos determinados e sua *mercantilização em todas as instâncias sociais*, gradualmente securitizados, que implantaram uma classe social determinada como operária fabril ou comerciária e de serviços de apoio. A complexidade de suas atividades requeria novas tarefas. Primeiramente, uma liberação da oferta de trabalho no mercado se deu em consonância com modificações de instituições e assalariamento por tempo de trabalho. As instituições relacionadas com saúde, educação, atenção a idosos e a estatização controlaram politicamente aos assalariados, evitando a desmercantilização. O Estado coordenou níveis de demanda por trabalho próximos ao pleno emprego e rendimentos mínimos, incentivando o assalariamento. Políticas sociais atuaram para constituição da classe trabalhadora.

Os argumentos sobre efeitos da industrialização, pressões de classes fabris, lógica de ação auto-referente do Estado e aumento do liberalismo como regulador da ação política encontram a referência comum na lógica que fez o Estado securitizar ações

¹¹⁷ OFFE, C., LENHARDT, G. Social policy and the theory of the state. In: OFFE, C., KEANE, J. (eds.). *Contradictions of the welfare state*, 4 ed. Cambridge, Mass.: MIT Press, 1990. p. 94

de trabalho previamente mercantilizadas e prover recompensas para aumento de produtividade. Esta variável, que resulta da busca ampliada de acesso a recursos e conhecimentos, determinará uma nova forma de *representação política* do Estado Social, criando seus regimes de gestão.

Esta nova forma só atingiria sua eficiência organizacional plena ao especificar-se funcionalmente como Estado Providência e de Bem Estar Social, que emergiram desde a década de 1930 até 1980 e se referem a uma **função**, não a uma configuração geral e abrangente. Mediante a via democrática, a tendência de estabilização da sociedade se faz por funções de Estado, que enunciam na lei maior necessidades e demandas públicas e sociais. O conceito de Estado de Bem Estar passa a ser uma dimensão da política estatal, visando gerar conforto - mensurável pela distribuição de recursos destinados a serviços sociais e outros índices comparados a custos, eficiência e capacidade de sua reprodução, incluindo produtividade a alcançar. A partir de 1930, este Estado se formaliza pela redistribuição de renda e excedente em um sistema fiscal progressivo e crescimento do gasto público com pleno emprego, seguridade a todos e integração das classes operárias e servidoras, diminuindo conflitos sociais, em ciclo de excepcional crescimento econômico e estabilidade comercial internacional.

Formulou uma concepção adicional teórica de compromisso entre classes que viabilizou os regimes sociais democratas europeus. Com uma prática de política anticíclica diante de cada cenário econômico oposto, reforçou a indução do mercado no sentido do bem estar, socializando pressupostos distributivistas ao privilegiar a figura do cidadão como consumidor diante de produtores. O Estado determinaria um valor agregado imprescindível ao aumento da produção mais alto do que a taxa de remuneração das aplicações, sem ser necessária à socialização ou estatização de meios de produção privados. KEYNES (1982:282) diria que

“uma socialização algo mais ampla dos investimentos será o único meio de assegurar uma situação aproximada do pleno emprego, embora isto não implique a necessidade de excluir ajustes e fórmulas de toda a espécie que permitam ao Estado cooperar com a iniciativa privada”¹¹⁸

O Estado economicamente ativo, dividido pela gestão do trabalho aplicado pelo taylorismo e o fordismo que formulavam técnicas de produtividade, abriu espaço a instituições sociais que planejaram a corretagem de benefícios e rentabilidades privadas junto às classes investidoras, formando então a novidade de uma democracia industrial

¹¹⁸ KEYNES, John Maynard (1982) A Teoria Geral do Emprego do Juro e da Moeda, op.cit.

dentro da cidadania social. A administração da demanda de gastos sociais e constituição de serviços formariam o moderno Estado de Bem Estar Social a partir de 1945 por longo período de crescimento de 30 anos. O aumento de operações fez simultânea expansão de empresas multinacionais, tecnologias, comércio entre Estados e projetos nacionais de pleno emprego, crescimento e conforto.

Isto gerou uma sociedade de multidão padronizada, estereotipadamente conceituada como «de massa », desde os anos 1950 até o começo dos anos 1970, por se fazer representar basicamente pela agregação de classes etno-culturais diferentes em consumo de produtos similares de grande produção. Sua característica foi se apoiar numa cidadania civil tradicional com a família como equipe patriarcal de consumidores sob orientação do chefe masculino. Esta fase uniforme industrializada acomodou a etnicidade e diferenças estratificacionais, com a liderança maior de grupos operários fabris como símbolos e o sindicato como a organização líder.

3.2.3. Os ciclos de implantação

Há ciclos gradativos diferenciados em que o habitus do Estado Social se formou, experimentando inclusive recuos onde concentrou o autoritarismo até firmar-se em sua variante de Estado de Bem Estar e constitucionalizar-se após a 2a. Guerra mundial. .

ELORANTA (2002:45-51) ¹¹⁹ observa períodos de 1920 até a década de 1930 na Europa, e faz análises também são retroativas a 1870 perpassando a década de 1910 – verificando orçamentos de governos centrais e suas alocações destinadas a despesas militares ou sociais. Um padrão de dois ciclos longos confirma **quatro fases** separadas entre os séculos XIX e XX, até 1980.

De 1870 a 1920, os governos centrais estavam devotados à tendência do crescimento até a primeira guerra mundial, embora com significativas diferenças no = dispêndio entre os chamados grandes países. Os governos centrais despenderam em aplicações militares e sociais e geraram débitos que formaram o maior componente do orçamento. O gasto social, que começou perto de zero, exerceu pressão crescente sobre a despesa governamental. Mas propensões a crescimento começaram antes do conflito, pois os Estados europeus introduziram reformas fiscais em orçamentos equilibrados, inovações no gerenciamento do débito público e taxaçaõ direta – contemporâneas às revoluções industriais que aumentaram produtividade, industrialização da guerra e

¹¹⁹ ELORANTA, Jari (2002), *External Security by Domestic Choices : Military Spending as an Impure Public Good among Eleven European States, 1920-1938*. Doctoral dissertation. **European University Institute**. 2002.

armamentos. Um sistema de balança de poder incluía alianças de segurança, cooperação financeira e monetária internacional e o acesso a poder político era limitado.

As **transferências sociais** eram raras em 1880 e a mudança da assistência caritativa para serviços especializados recebeu o impulso da primeira guerra mundial, que mobilizou e estendeu a franquia de voto, aumentando a importância dos eleitores que demandaram dispêndio social.

Os níveis de despesa militar decresceram temporariamente no período entre-guerras, pela pressão ascendente sobre a dívida pública devido às conseqüências da guerra e maiores focos de despesa com programas sociais, que confluíram com a emergência da Alemanha de Weimar como Estado Social. A despesa militar cresceu novamente nos anos 1930, e a metade da década foi marcada por sério rearmamento, ainda que desafios autoritários tivessem começado mais cedo. Há correlação negativa entre despesa militar e níveis de renda de 1870 a 1938, porque os países mais ricos dispendem relativamente menos em necessidades militares do que os pobres.

Eloranta conclui, corroborando argumentos de outros autores de que a despesa social está relacionada à **qualidade do sistema político** de cada um dos países.¹²⁰ Os regimes autocráticos europeus existentes ainda ao fim do século XIX e começo do século XX, como monarquias absolutistas ou regimes autoritários, foram menos capazes de distribuir representativamente a riqueza do que os sistemas democráticos e com isto impulsionarem suas economias produtivamente. A lógica que considera a ação de zonas de relevância como *mercados políticos* considera que elas têm fronteiras de atividade determinadas pelo sistema político, e a ação é dada pelo incentivo à produção dos bens públicos, que pode aumentar ou diminuir conforme o padrão do regime político.

As tipologias sócio-políticas subentendem interação dos agentes no campo político apresentando **democracias consensuais** com votantes semelhantes quanto a valores, e são socialmente eficientes na quantidade de bens públicos, tornando viável ao Governo coletar mais impostos para financiar o bem estar. A redistribuição ocorre de forma equânime entre membros, porque são mais homogêneas, com maior equidade.

As autocracias têm uma corte de delinqüentes especuladores de curto prazo ou assentados de longo prazo em volta do autocrata, que querem redistribuir o máximo

¹²⁰ MCGUIRE, Martin C. & MANCUR OLSON, Jr. (1996), 'The Economics of Autocracy and Majority Rule: The Invisible Hand and the Use of Force'. **Journal of Economic Literature**, Vol. 34, Issue 1. pp. 45-47

disponível para si mesmos. Só o delinqüente assentado terá interesse em prover bens públicos, ainda que em uma escala limitada.

A forma realista intermediária é a da **democracia redistributiva** na qual os interesses da maioria ainda dirigem a produção de bens públicos. Ela é dirigida pelas tendências fundamentais como competição de votos, redistribuição de renda por interesse da maioria, formação de decisões externas a grupos, e atenção a estímulos externos. Teve comportamento que mostrou incompatibilidade entre despesa militar e despesa social entre 1870 a 1938 quando não estava ameaçada de crise ampla. Foi avessa a tomar recursos emprestados e observou constrangimentos democráticos poderes políticos divididos, aprovação legislativa, burocracias, grupos de interesse e opinião pública. A demanda de longo prazo em gastos sociais orientou-se para proteger ativos do Estado, o que significa investimentos na modernização e uso mais eficiente dos ativos existentes – ou ampliação de capital humano. As despesas sociais mudaram sua estrutura de demanda ao longo do tempo.

O envelhecimento da população, renda, e possivelmente religião, foram as mais significativas variáveis da despesa social entre 1870 e 1938.¹²¹ O aumento de idosos aumentou despesa baseada em impostos e despesa governamental geral. A democracia mais despesa por empréstimo, mas menos taxação pela sensibilidade à pressão social.

O efeito do Estado de Bem Estar emergente pode ser observado até 1980. A última fase aparentou ser o nível máximo do estágio, ou declínio do modelo no padrão de despesa que o sustentava. As explicações cíclicas se juntam ao desempenho cada vez mais uniforme do Executivo. Ele passou a intervir mais na Economia como distribuidor, além de legislador e gestor, ditando salários e preços, manipulando moeda, combatendo o desemprego, providenciando planos de habitação e saúde, controlando profissões, comprando produção nos excedentes por comissões de abastecimento, concedendo crédito e financiando exportações. Estendeu sua influência a todas as classes sociais, e a toda a iniciativa individual. Os procedimentos foram recorrentes, modificaram-se segundo regimes políticos instituídos, e países que os instituíram.

Após a Segunda Guerra, o Estado de Bem Estar Social constitucionalizou definitivamente direitos sociais, expandindo serviços públicos que garantiriam a

¹²¹ ELORANTA enfatiza a contribuição de MACGUIRE et OLSON JR. de que as formas democráticas têm soluções de financiamento mais amplas, e o partido democrático majoritário estará interessado na produtividade da sociedade. Outra motivação para a despesa social se relaciona com itens mais genéricos ou vagos, como ideologia e divisão de poder. As decisões de despesa são mais facetadas nas democracias.

proteção ao trabalho, redistribuição de renda visando estabilidade econômica e instituição de políticas de substituição ou complementação de salário para pleno emprego. A Administração foi dotada de poder autônomo, jurisdição própria, e faculdade de regulamentação da lei, embora dependente do Governo, com estamento de funcionários concursados. Junto a este poder do Executivo, a democracia de partidos assume regime de coalizões crescentemente técnicas, quando a maioria do Parlamento e Governo pertencem ao mesmo partido ou coalizão de partidos, e a independência de órgãos fica fortemente relativizada por sua articulação comum a um só centro.

O Estado corretor-distribuidor fundamentado no cidadão padronizou normas de consumo, mas também começou a diferenciar benefícios segundo situação social dos participantes - formas de existência e inserção social, redefinição das qualidades abstratas de cidadão conforme regiões mais atrasadas e políticas afirmativas que se converteriam em conflitos de interesses. Buscou normas gerais, mas também atendeu interesses específicos, e a mediação de organizações formulou decisões políticas e administrativas sob pressões, tornando-o desde 1960, um "**Estado de Associações**".

Os partidos, as grandes organizações e associações de influência participaram das decisões, em ambiente de conflitos de grupos, estratos e classes e ao mesmo tempo, de pressão pela transformação de programas de democracia social. O objetivo estatal permanente foi integrar a população pela assistência e seguridade social, em co-gestão do sistema político, viabilizando políticas públicas e distributivas de rendas feitas por rede crescente de serviços. Por isto foi concebida a proteção social mantendo estratos atingidos por instabilidades periódicas da própria relação entre Estado e Mercado.

Institucionalizou-se o que se denominou **salário social** – a garantia de um mínimo que eliminaria as situações de extrema pobreza, ampliando formas de salário indireto, como provisão de bens e serviços aos recebedores de baixa renda para satisfação de necessidades. O Estado assegura fundamentos econômicos e sociais com serviços que, ao mesmo tempo, corrigem a estrutura e estratificação social. Estes serviços se ampliaram de 1930 a 1950, e foram genericamente reconhecidos dentro dos programas de **previdência, geração e seguro emprego, saúde, educação, e habitação**. Variaram segundo nações que os implantaram em maior ou menor amplitude e por serviços adicionais adotados segundo a orientação política dos Estados.

Na medida em que o Estado de Bem Estar avançava pelo século XX, cada um dos poderes do Estado começou a se sustentar sobre uma realidade social autônoma, de

modo que a independência de cada poder tinha como infra-estrutura a autonomia dos seus membros, os serviços prestados, e a função exercida no apoio às decisões dos outros poderes segundo os beneficiários dos programas a serem desenvolvidos.

3.2.4. A representação política do Bem Estar

Com isto, a função do Bem Estar teria regimes políticos de representação de forma diferenciada, com maiores ou menores integrações da cidadania por seus partidos e instituições do Estado.

É notório o debate sobre regimes começado na década de 1950 na Grã-Bretanha com TITMUSS (1974), considerando escala de serviços e atendimentos que iam desde os mais escassos aos mais amplos.¹²² Sua importância é aqui retomada pelos conceitos que trouxe de residual a um sistema de provisões viabilizadas politicamente pelo Estado a pessoas incapazes de ajudarem-se a si mesmas e providas temporariamente quando falhassem família ou mercado. Neste modelo, o Estado intervinha seletivamente. Já o modelo *adaptado* seria o de serviços sociais baseados em mérito, desempenho de trabalho e produtividade, por contribuições e auxílios entre instituições sociais. E o modelo *institucional* seria redistributivo ao prover serviços sociais como instituição de bem estar integrada à sociedade e necessidades de fora do mercado. Foi o primeiro momento em que a questão de regimes foi observada como uma construção social, política e econômica de sistema de bem estar e estabilidade de estratificações.

Nestas abordagens estavam contidos elementos centrais que seriam empregados após por ESPING ANDERSEN (1990:21) em trabalho de grande alcance sobre *mercantilização e desmercantilização*, ampliando essas idéias com sua própria visão sobre estratificação política dos regimes de Bem Estar. Para Andersen, o bem estar seria basicamente um item de direito, e não um bem a ser conseguido no mercado. Quando mais as sociedades assumissem consciência desta função, mais comprometidas seriam com a emancipação da relação de seus cidadãos com o Estado, especialmente na construção da cidadania social.¹²³

O Estado de Bem Estar diferiria então do tradicional liberalismo, porque os cidadãos não têm apenas direitos econômicos de propriedade dentro dos direitos civis, mas direitos sociais. Os benefícios são garantidos pelo Estado mais do que distribuídos pelo mercado, permitindo aos indivíduos, como no exemplo dos doentes do seguro

¹²² TITMUSS, Richard (1974) *Social Policy . An Introduction*. London: Brian Abel-Smith/Kay Eds.

¹²³ ESPING-ANDERSEN, Gøsta (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism* Princeton University

saúde, retirarem-se do trabalho no mercado. E desfrutarem de serviços com maior ou menor grau de universalismo que diferencia os sistemas. A mera assistência social ou seguridade não caracterizaria necessariamente desmercantilização das relações, porque elas poderiam ter sido planejadas para maximizar performance no mercado de trabalho.

Ele delineou regimes que diferiam pela estrutura e natureza de relações entre o Estado e a economia nos programas sociais. Três categorias pareceriam preencher esta dinâmica conforme seus graus de liberalismo, conservadorismo e social democracia, em métodos estatísticos sofisticados - com amplo espectro de dados que proporcionaram escores de graus de atendimento, serviços e benefícios.

Nos modelos **liberais**, os benefícios são distribuídos tanto por programas de teste de meios como transferências universais modestas ou planos de seguros sociais. Normas éticas de trabalho prevalecem como credenciais com o critério estrito para clientela de baixa renda, da qual se espera que entre em atividade tão logo possível. O Estado eventualmente franqueia a que o mercado proveja e distribua benefícios aos que estão acima da assistência mínima, criando em consequência uma estrutura dual na assistência social onde só alguns de menor fortuna se enquadram em certos critérios, estigmatizando credenciamentos. Seriam os países anglo-saxões da Inglaterra à Austrália, passando por Canadá e Estados Unidos, com algumas diferenças.

Os regimes tipicamente **conservadores** têm longa tradição de Estado corporativo ou cultura católica. São Estados que desenvolveram programas de bem estar sem confiar no mercado liberal, preocupados com a ordem social e o status, e onde se permitiu ao Estado prover assistência social, especialmente programas que preservaram a família. Seriam a Áustria, França, Alemanha, Itália, entre outros, bem mais fortes em universalidade do que os liberais. Seus benefícios formaram estrutura hierárquica de acordo com grupos ocupacionais e classes.

Por último, o regime de bem estar **social democrático** com alto grau de universalidade de benefícios, estendendo-os para a classe média e gerando padrões qualificados de serviços. Há menos confiança em que o mercado atue para prover e distribuir benefícios. Seriam Dinamarca, Finlândia, Holanda, Noruega e Suécia.

Andersen define a *desmercantilização* como a situação mínima em que os cidadãos podem livremente e sem perda potencial de emprego, renda ou bem estar, optarem por sair do trabalho quando considerarem necessário. Exemplifica com benefícios do *seguro saúde* – iguais a rendimento normal - e direito de ausência com

mínima prova de atestados médicos pela duração necessária. Argumenta que são condições normalmente desfrutadas por acadêmicos, funcionários públicos e «empregados de colarinho branco». Requerimentos similares seriam feitos para pensões, licenças maternidade, educacionais e seguro desemprego. Os modelos escandinavos se moveram nesta direção e o modelo anglosaxônico é a escala mais baixa. O período em que as nações democrático-liberais pareciam elevar constantemente salários foi do fim dos anos 1960 até os 1970. Andersen comenta conceito de bem estar de Marshal:

« Os Estados de Bem Estar são Estados de estratificação, e apesar do trabalho pioneiro de Marshall, a relação entre cidadania e classe social foi negligenciada tanto teórica como empiricamente. Se deu como dado que o Estado de Bem Estar cria uma sociedade mais igualitária, ou que aproxima estritamente a distribuição de renda ou que a educação promove a mobilidade social ascendente. Uma questão mais básica, é que tipo de sistema de estratificação é promovido pela política social. O Estado de Bem Estar não é apenas um meio que intervém e corrige possivelmente a estrutura de desigualdade, mas no seu próprio sistema de direitos, um sistema de estratificação »¹²⁴

A visão de Andersen foi muito utilizada, mas também contestada. O primeiro retorno crítico seria novamente de KLAUSEN (op.cit: 252). Ela observou que a visão confundiu consentimento democrático que as sociedades precisam obter para legitimar determinados direitos sociais, com «obrigações sociais » quase incondicionais.

Vinculou a conceituação marshaliana ao caso escandinavo de modo confuso:

« Análises como as de Gosta Esping Andersen ligaram de modo confuso e não adequado o ensaio de Marshall com o estatismo escandinavo, especialmente o uso real escandinavo da cidadania social que reside mais na situação específica do que em Marshall... a igualdade implica em uma obrigação da parte do Estado em tornar os cidadãos iguais ou somente tratá-los como iguais? As implicações dos argumentos para direitos de grupo é que a cidadania significa coisas em diferentes domínios. Pode ser universal nos domínios dos direitos civis e políticos e diferencial no domínio dos direitos sociais. É correto que os Estados de Bem Estar escandinavos tornam explícitos o uso dos conceitos de universalismo, cidadania, solidariedade e mesmo Marshall também. Os Estados escandinavos têm políticas de pré-requisitos mais ou menos normativos – que vão de critérios de elegibilidade como residência, emprego, ou teste de meios, e tipos de comportamento desejáveis. Na última categoria estão avaliação de trabalho, demonstrável tendência ao trabalho, pertencimento sindical, e abstinência ocasional ao abuso de álcool e drogas”.¹²⁵

¹²⁴ op.cit, p. 25.

¹²⁵ op.cit

E mais adiante, mostra que a obrigação da reciprocidade para a obtenção da cidadania social é uma relação «fiduciária»:

« A cidadania social aumentou o nível de obrigação da parte dos Estados em direção aos cidadãos ao comprometer os Governos em manter um mínimo socialmente aceitável de padrão de vida para todos os membros da comunidade. O senso de comunidade e lealdade são palavras usualmente associadas com o que se tornou uma visão comunitária de direitos e obrigações em um estado democrático. E a comunidade implica não apenas pertencimento, solidariedade e direitos, mas também reciprocidade e lealdade. Os advogados se inclinaram a ignorar de que o pertencimento requer o consentimento da comunidade. (...) O outro lado da política redistributiva é a criação de redes de obrigações fiduciárias. Precisamente porque são direitos redistributivos, os direitos sociais inevitavelmente implicam em imposição de certas normas de obrigação recíproca. No mínimo, isto envolve normas para atuar, suportar e amparar a comunidade redistributiva. Mesmo quando a rede redistributiva se torna estatal, os cálculos de risco referentes a custos e benefícios determinam tanto a disposição de pagar da parte dos mais avantajados e a extensão na qual os Estados podem se engajar na proteção dos necessitados » (ibid).

E amplia a discussão entre cidadania, coalizão política e redistribuição, introduzindo elementos inovadores ao debate:

« Se a cidadania social é universal, porque mesmo o trabalhismo sueco abandonou o universalismo quando era do seu interesse fazê-lo? (...) Estes Estados de Bem Estar foram construídos sob a presunção de que todos estariam trabalhando, e a mudança para o desemprego desafiou o Estado. Os maiores programas escandinavos não proporcionados por teste de meios são o de pensões e saúde. O apoio ao gasto em educação é muito menor do que as pensões para velhice. O sistema de pensões foi vinculado a rendimentos e excluiu autônomos e desempregados. Isto causou grandes controvérsias, pois fez redistribuição aos empregados a expensas dos autônomos. A acumulação da poupança gerou fundos de pensão subscritos por autoridades públicas, administrados centralizadamente em larga escala em várias combinações entre empregadores e trabalhadores. Confederações trabalhistas lutaram por controle parcial sobre os fundos sem sucesso, e algumas obtiveram fundos privados. Os autônomos e desempregados receberam apenas benefícios mínimos.

O que as pesquisas têm revelado é que a cidadania social desempenhou um papel menor do que se pensa e quando foi importante, não levou à criação de direitos sociais incondicionais. Na Escandinávia, levou como legislação social a coalizões eleitorais amplas muito além da classe trabalhadora em direção às classes rurais.

O segundo aspecto é que os partidos social democratas foram pioneiros em formatar os Estados de Bem Estar por seu vínculo com os sindicatos, e tomaram sempre o interesse dos trabalhadores em consideração, formatando um enfoque de poder entre sindicatos e o mercado. O enfoque de cidadania foi usado seletivamente para interesses políticos. O seguro desemprego foi mantido sob controle sindical, e acidentes e doenças sobre controle governamental. Fundos suplementares ficaram sob comando dos sindicatos. O controle da administração dos fundos de emprego governamental também ficou com sindicatos, e isto fez crescer enormemente a sindicalização ». (ibid, p.255)

As alianças entre as classes industriais trabalhadoras e as classes rurais pescadoras, fazendeiros pequenos, trabalhadores agrícolas se deram por normas comuns nas urbanizações ocorridas na Suécia, que dirigiram a social democracia para coalizões legislativas com o Partido Agrário (também na Dinamarca e Noruega). Todos desejavam coalizão de Bem Estar que fortaleceu a poupança social, gerando uma sociedade produtora de mercadorias. Centrada em orçamentos familiares, com idéias de lares nacionais onde a família era unidade análoga de solidariedade comunitária. Quem não contribuía com sua fração era dependente assumido pela comunidade. Neste modelo, conceitos de autonomia e empoderamento liberais são estranhos, pois a imagem projetada foi a de o Estado de Bem Estar substituía funções familiares.

O resumo apresenta um sistema de proteção sindical de serviços sociais, complementado por benefícios mínimos do Estado, onde a expansão da seguridade vinculada ao valor de rendimentos fez os sindicatos se desinteressarem pelas pensões universais. A caridade foi chamada a complementar programas públicos que teriam falhado em aliviar a persistente pobreza associada com desemprego de longo prazo. O regime seria caracterizado como Estado de Bem Estar pluralista: empregados dependem de benefícios relacionados com rendimentos e os programas incluem tanto teste de meios como benefícios universais e provêm um mínimo social. A iniciativa privada complementa as falhas.

O exame escandinavo é importante porque foca o que é considerado mais abrangente dos regimes de Bem Estar. A movimentação feminista de 1960 a 1980 gerou entrada abrangente das mulheres no mercado de trabalho, mas elas foram convocadas como parceiras sindicalizadas nos setores público e privado em políticas compensatórias, e a classe prevaleceu sobre gênero com interesse diferenciado. Isto reforçou inclusão de mulheres casadas trabalhando de forma reduzida, ou outras em tempo integral pelo partido social democrata.¹²⁶ A demanda dual como trabalhadoras e mulheres obrigou o Estado a apoiar o trabalho de cuidados femininos. As mulheres ocuparam perto de 40% do Parlamento com grandes obstáculos em diferenças partidárias, tendo adotar linhas partidárias no Parlamentarismo, e não linhas por gênero. Nos anos 1980, demandas por justiça redistributiva focaram idosos e mulheres – ampliando a classe média e ultrapassando diferenças partidárias.

¹²⁶ Em resposta a demandas por mais tempo com crianças, os sindicatos resistiram ao trabalho em tempo parcial. Usaram a estratégia de buscar reduções gerais do tempo de trabalho na Escandinávia em geral.

Tem-se, então, ao contrário da argumentação de Esping-Andersen uma economia **socializada evolutiva de mercado** que desenvolveu operações de confiança e crédito com negociações fiduciárias, onde os participantes são convocados crescentemente a tornarem-se responsáveis por sua viabilização, na integração das instituições. Não se trataria de uma sociedade de cidadania “tácitamente dada”. Se a cidadania social gerou direitos de propriedade e franquias do Estado, o valor destes direitos é determinado por quem e quantos compartilham deles, resume KLAUSEN. Nesta linha de argumentação, a autora sugere em termos de mercado, que uma cumulativa expansão desta rede de demandantes por meio da admissão aberta de novas categorias de demandantes, deprecia o valor dos direitos de propriedade existentes no orçamento público. Da perspectiva do cidadão, isto é do indivíduo já desfrutando do privilégio de políticas protetivas, a regulação estrita do pertencimento na comunidade redistributiva é desejável porque seu alargamento implica numa depreciação do valor futuro de pertencimento. Da perspectiva do Estado, riscos fiduciários são particularmente importantes no caso de direitos sociais porque estes criam credenciamentos de acordo com critérios automáticos mínimos que se traduzem em despesas publicas.¹²⁷

3.2.5. Bem Estar, Produtividade e vantagens de Mercado

As funções do Estado de Bem Estar para a mobilização econômica e produtividade social em uma economia de mercado são muito valiosas e por isto, mesmo com a crise financeira ocasionada desde 1980, indicadores mostram que integrações entre investimentos e sustentação de produtividade por transferências, promoção social ou simplesmente meios compensatórios, teriam que existir.

CALIDONI (2005:15-25)¹²⁸ examinou detidamente transferências que podem afetar crescimento de setores, especialmente de saúde e seguridade social e verificou correlação positiva e significativa entre transferências e crescimento da produtividade do trabalho nos setores de baixa renda como agricultura, bens não duráveis, construção e serviços. Despesas de saúde e programas de bem estar para beneficiar trabalhadores de

¹²⁷ Os direitos sociais podem ser demandados sem que os cidadãos tenham demonstrado necessidade econômica.e por outro lado, demandas são aceitas se o individuo cai em uma categoria específica, por exemplo, em termos de idade, saúde ou desemprego.Quando exercitados, os direitos sociais estabelecidos através da legislação geram despesas publicas como mostra Korpi, Walter(1989) Power, Políticas and State Autonomy in the development of Social Citizenship: Social Rights during sickness in Eighteen OECD Countries since 1930, **American Sociological Review**, 54, p.314

¹²⁸ CALIDONI, Federica (2005) The effects of public transfers on productivity.Serie di Economia e Politica Economica. Parma: **Università di Parma**

baixos salários criam proteção ao ambiente, mitigam riscos, aumentam produtividade de trabalho e lideram aumento de resultados e salários. O conseqüente aumento em renda disponível na liquidez dos trabalhadores os permite mover recursos para uso mais produtivo em poupanças mais altas e investimentos em educação.

A industrialização através da história foi tipicamente acompanhada de formas diferentes pelo aumento no tamanho dos Estados de Bem Estar. Vistos como complementares à gestão de demanda nas políticas keynesianas, programas de transferência social dos anos 1960 e 1970 também estabilizavam a economia e redistribuíam efetivamente a renda. Nos períodos recentes, quando há graus crescentes de competição entre governos para atrair investimentos de grande mobilidade, economias industriais procuram voltar ao Estado de Bem estar como condição de competição global bem sucedida. Calidoni analisou tendências de despesa de 13 países da OCDE com seguridade social e saúde como porcentagem do PIB, observando movimentos de diferentes variáveis fiscais. As maiores porcentagens (escandinavos) aumentaram até 1993 (quase 25% do PIB,) e depois caminharam para consolidação fiscal. Áustria, Itália, Holanda e Grã Bretanha atingiram o máximo na metade dos anos 1980 e reduziram lentamente o tamanho dos seus Estados de Bem Estar, suas distorções no mercado de trabalho e aumentaram a competitividade global. A porcentagem de despesa se manteve constante nos últimos 25 anos na saúde, entre 1 e 6%.

A tendência histórica da relação entre nível do PIB e nível de transferência de programas de bem estar e saúde no período de 1976 a 2000 nos 13 países estudados contradiz crença comum de incompatibilidade entre *crescimento do País e suporte de padrão de vida através de alívio da pobreza, garantia de seguridade econômica e redução de desigualdade*. Confirma evidencia de relação positiva entre despesa de bem estar e desempenho econômica. Não confirma a idéia de que despesas retiram produtividade do setor privado colocando-a no improdutivo setor publico, aumentando taxas de juro que fazem baixar investimento privado.

Estas evidências já vinham sendo discutidas tanto nos aspectos teóricos como empíricos. MCCALLUM e BLAIS (1987) não identificaram nenhuma relação significativa entre gastos de bem estar e a taxa de crescimento encontrando, ao contrário, positiva significância de que mais altas transferências encorajam gerações mais velhas e se aposentarem e dar espaço aos jovens trabalhadores mais produtivos que proporcionam crescimento do mercado ao permitir avanço dos mais jovens.

Identificaram também que no nível de despesas deve ter relação com as produtividades constantes. Um nível que consideraram satisfatório para despesas sociais situar-se-ia em torno de 1/6 do PIB, acima do qual geraria desincentivo e grupos de interesse resistentes a inovações.¹²⁹

As conclusões dependem do número de países estudados, tempo considerado e quadro de referência. Mas há várias observações, especialmente sobre saúde: estudos sobre crescimento focaram condições de saúde de trabalhadores como uma das principais variáveis que afetam capital humano, dado que trabalhadores mais saudáveis são comprovadamente física e mentalmente mais energéticos e robustos mesmo que se focassem majoritariamente em países em desenvolvimento tardio.

A questão básica é se a relação entre transferências orçamentárias familiares – para doença e incapacidade, idade, sobreviventes, famílias e crianças, desemprego, habitação, exclusão social, remédios, serviços de saúde, serviços públicos de saúde, e o PIB, são significantes. Onde estariam maiores produtividades a partir de maiores despesas? Despesas educacionais terão mais efeitos significativos na produtividade do trabalho naqueles setores que requerem alta especialização, como bens duráveis, enquanto despesas de saúde afetarão positivamente trabalhadores pouco especializados e qualificados de setores de trabalho intensivo – não duráveis, construção e serviços temporários.

Desde 1976 até 2000, as despesas por setor revelaram efeitos positivos sobre a produtividade a partir dos gastos com saúde e seguridade social. A *análise por setor* permitiu distinguir efeitos das políticas sociais dos trabalhadores de acordo com seus níveis de renda, mostrando que os menos qualificados e de menor renda se beneficiavam mais de transferências públicas em termos de produtividade. O papel desempenhado pelos Estados de Bem Estar Social modifica diferentes níveis de renda per capita e diferentes graus de desigualdade. Países mais iguais como os analisados, tendem mais a ativar a seguridade social e suas políticas ao invés das redistributivas, e respondem à necessidade social de seguridade dos trabalhadores de baixa renda com planos universalistas, não apenas para os empregados. A principal é a despesa de saúde.

O efeito de seguridade permite a trabalhadores pouco especializados sentirem-se mais seguros no trabalho tanto contra riscos de saúde, como incapacidade – efeitos

¹²⁹ BLAIS A. and MCCALLUM J. (1987), Government, special interest groups and economic growth in Holland: **Public Choice** 54, pp. 3-18.

positivos na produtividade do trabalho. E no caso de perda de trabalho há efeitos positivos de transferências de seguridade social, incluindo benefícios do desemprego na no crescimento da produtividade. Mais ainda, o efeito de seguridade é consequência natural das taxas médias altas de níveis de renda nos países industrializados e de suas políticas especializadas de seguridade social que reduzem incerteza geral. A teoria da tomada de risco sustenta que se as perdas são compensadas pelo sistema, os agentes aumentam tomada de risco e quando os meios de seguro falham, a intervenção pública é essencial para a eficiência de mercado.

Nos setores de **bens não duráveis**, há círculo virtuoso de crescimento por transferências de serviços de saúde e programas de bem estar que beneficiam trabalhadores de baixa renda mitigando riscos e aumentando sua renda disponível. Isto leva a mais altos resultados e salários. Uma mais alta renda disponível baixa constrangimentos de liquidez e move recursos em direção a usos mais produtivos como maiores poupanças e investimentos em educação.

A maior parte da literatura do incentivo e mobilização de trabalho esclarece como um trabalhador mais seguro e protegido tende a adotar comportamentos oportunistas que reduzem sua produtividade. Porém, estes comportamentos ocorrem a partir de *certos níveis de seguridade alcançados* e muito relacionados à falta de monitoramento no nível da firma.

O aumento de seguridade no mercado de trabalho devido a transferências é coerente com aumento da produtividade do trabalho se procedimentos de monitoramento ocorrem eficientemente. O trabalhador assegurado contra perda de trabalho e incapacidade não se engajará em ações oportunistas ocasionais se isto for punido de alguma maneira pelo empregador.

Houve baixos coeficientes de despesa em educação, e a decisão de continuar a estudar e quantidade de despesa da renda na educação é para qualquer família, *função direta da renda disponível e dos constrangimentos de empréstimo existentes no mercado financeiro*. As transferências públicas podem retirar constrangimentos e alargar a renda disponível, levando as famílias a maiores despesas em educação.

O que ocorre em restrições que são assumidas por governos neoliberais, apontadas pelo argumento de HARTMANN (2005: 57-73) é o de que estes governos verificaram vantagem em manter programas compensatórios que sustentavam população em condições de trabalho por remuneração baixa inaugurados pelos Estados

de Bem Estar Social, instalando condições competitivas com a população trabalhadora formal, sempre com taxa de salário real abaixo das oferecidas em condições normais de mercado.

“Contrariamente aos clamores de que o sistema de Bem Estar deveria ser desmantelado, a racionalidade do neoliberalismo persegue a idéia de reformatar, mas nunca abolir o regime de bem estar, porque ele forma um componente integral da governabilidade. A causalidade do Mercado de trabalho e a provisão de suporte de renda tem uma manutenção de trabalhadores de baixa renda que significa provisão de bem estar para o modo de existência neoliberal. Há um gap entre a retórica e a prática. A discussão sobre o que constitui o neoliberalismo define aspectos dos termos gerais do bem estar.”¹³⁰

Embora o neoliberalismo e o Bem Estar apareçam como contradição em seus próprios termos pelos argumentos do neoliberalismo contra a ineficiência e dependência dos recebedores passivos do bem estar, dentro da globalização com a qual opera a doutrina neoliberal - dos mercados abertos, com seguridade privada dos contratos e direitos a partir da crítica de Hayek sobre o Estado intervencionista - a prescrição do neoliberalismo é clara: as políticas neoliberais são praticadas por qualquer espectro partidário. Como anota paradoxalmente ALBO (2002: 47)

“é um fato de frieza da política contemporânea que regimes de diferente linhagem e hereditariedade endossaram a globalização capitalista e implementaram políticas de desregulamentação, privatização e austeridade social nos termos de neoliberalismo, mesmo quando elegemos governos sociais democráticos”.¹³¹

Haveria uma contabilidade do neoliberalismo que implica na sua monolítica e coerente entidade, mas mesmo assim seus valores centrais associados não são uniformemente aplicados nos regimes neoliberais. Há semelhança do liberalismo clássico que sempre privilegiou o indivíduo, a liberdade e o governo democrático sobre mentalidades coletivistas. A flexibilização do Mercado e a hostilidade a sindicatos é o resultado lógico do compromisso com política de liberalismo econômico incondicional combinado com fluxo de capital irrestrito que levou a uma reorganização de trabalhos de baixo pagamento – substituindo países desenvolvidos onde salários consistentes podem ser pagos. No caso de uma nova visão sobre o Bem Estar, formas diferentes emergiram ligadas com novos modos de administração com uma racionalidade que se deslocou do credenciamento oferecido para obrigação de reciprocidade.

¹³⁰ HARTMAN, Yvonne. In *Bed with the Enemy: Some Ideas on the Connections between Neoliberalism and the Welfare State*. **Current Sociology**, January 2005, Vol. 53(1): 57–73 SAGE Publications, London

¹³¹ ALBO, G. (2002) Neoliberalism, the State, and the Left: A Canadian Perspective in **Monthly Review** 54(1): 46–55

As provisões são uma racionalidade distinta dentro da mais ampla racionalidade política do neoliberalismo, auxiliando a explicar como é possível a um Governo neoliberal simultaneamente atacar efeitos produzidos pela dependência do Bem Estar e continuar a provê-lo, já que a racionalidade política combina ideologia e prática verdadeiras e conflitantes. As críticas ao neoliberalismo como predatório do Bem Estar não vêem que a característica neoliberal é *dispersão de pontos de Governo*, o que não significa necessariamente a abolição do bem estar.

O suporte de renda continua sendo a principal provisão de Bem Estar com regras e medidas coercitivas para ajudar indivíduos a alinharem seus desejos individuais com os do Governo e adquirirem virtudes requisitadas para se tornarem autogovernados e empreendedores. Isto não significa desmantelamento do Estado de Bem Estar, mas deslocamento para a racionalidade de obrigação de reciprocidade, oposta à titulação de cidadão pelo simples fato de ser membro da comunidade.

Um debate que era expresso como direito de cidadania vem se transformando em noção de contrato estrito sob obrigação mutual de ambas as partes. Os mesmos neoliberais verificaram indispensabilidade das provisões de Bem Estar porque conhecem sua funcionalidade para o capitalismo, e usam retórica contrária para servir aos propósitos de mercantilização imediata de mão de obra, pela desregulamentação extremamente útil criando uma periferia de trabalhadores no emprego precário.¹³²

O emprego estável formou tradicionalmente a base na qual as economias nacionais se organizaram, e subsídios não podem ser tomados se alguém está em situação irregular. Empregos de longo prazo, alugueis, empréstimos habitacionais, seguros, abonos devem ser pagos em bases regulares, indiferentemente se a pessoa recebe uma renda regular ou não. O estereótipo de uma pessoa sem trabalho por longo prazo como dependente passivo sem vínculo com o mercado de trabalho é falso.

As provisões de Bem Estar cresceram no Mercado de trabalho periférico em períodos de tempo diferentes detalhando trajetória de emprego casual na proporção da população que recebe suporte de renda- trabalhadores não padronizados irregulares, casuais, ou temporários, de baixo emprego. Nas economias industrializadas criaram-se situações de um em seis orçamentos domésticos receber suporte de renda, e a manutenção de trabalhadores de baixa renda se transformou em outra instância onde a racionalidade neoliberal atua em caminho contrário ao seu próprio discurso.

¹³² PIERSON, Paul (1996) 'The New Politics of the Welfare State', **World Politics** 48(2): 143-79.

Não há contradição entre Bem Estar e neoliberalismo porque o Bem Estar não é auto paralisante nem auto destrutivo, e o discurso mantém continuada dependência do capitalismo ao Bem Estar. Embora primeiros teóricos reconheçam a relação simbiótica aceitam o discurso. A manutenção do consumo não é a mais útil função da provisão de Bem Estar. O mercado de trabalho flexível para benefício direto das margens de lucro dos empregadores é característica dos regimes neoliberais, pois o Estado pode manipular diretamente condições do mercado de trabalho e estabelecer regras para acesso aos benefícios que forcem desempregados ao pagamento baixo, emprego temporário e seguidamente desqualificado. Aumenta a possibilidade de que o trabalho dos recebedores de suporte de renda possa ser usado para substituir trabalhos de real valor em esquemas de baixo treinamento e trabalhos voluntários oferecidos por nas obrigações mutuas pelo auxílio recebido. O Bem Estar aparece como condição de existência de mercado de trabalho flexível e gerenciamento de populações para manter intacta produção de trabalhadores. A retórica *anti-welfare* é coerente com isto.

Se o Bem Estar fosse abolido, milhões de pessoas seriam destituídas e não haveria como clamar contra o excesso de despesa publica. Os mercados poderiam colapsar. O neoliberalismo exacerba desigualdades em escala massiva, e provisões de Bem Estar são integrais para seu sucesso. As racionalidades se completam.

3.3. Conclusões

Verificou-se neste capítulo, a evolução dos Estados Sociais a partir do conceito de cidadania, que recebeu cada vez mais franquias desde seu início como portadora de direitos civis generalizados. A visão das conexões em Marshall ainda continua influente, embora criticada por omissão e lacunas sobre a forma como franquias foram obtidas e negociadas e sobre os períodos. O Estado Social foi composição ampliada do anterior liberalismo restritivo e o de Bem Estar ampliou sua noção, com a visão de redistribuir conforto ao máximo de usuários possíveis, estendendo a utilidade marginal dos serviços. Conflitos visando custos cada vez mais baixos não atentaram para ampliação de produtividade dos programas sociais e cognitivos distribuídos de forma universal. Esta questão traz o foco para especificidade nos Estados Nações americanos do Canadá e Brasil, verificando como o liberalismo se tornou inclusivo em cada um deles. O tempo social comparado das duas sociedades e adequações em cada uma nestas Nações repercutiu o seu presente. Examinaremos agora a memória longa antes de apresentar construções e configurações diferentes de seus respectivos Estados.

CAPITULO IV

Tempo Social Comparado Memória longa de Canadá e Brasil

Há um tempo social construído da ação que estrutura os Estados Sociais e que oferece comparação nos dois hemisférios. A partir da formação social de conhecimentos a **instituição** delimita história e cultura, determina tempo e mobiliza recursos políticos.

Descrever rapidamente estes tempos comparados que formam uma cadeia de memória longa instituindo-se nas sociedades canadense e brasileira condição para a posterior abordagem das fundações das respectivas cidadanias civis nacionais.

Contrariamente a uma visão que examina estaticamente sociedades comparando-as em determinado período histórico, a análise específica verifica que há estreito vínculo entre a formação das sociedades ibéricas, francas e anglo-saxônicas antes do empreendimento colonial americano.¹³³ Foram as sociedades ibéricas que patrocinaram a transferência das revoluções industriais para regiões nortistas européias, por terem iniciado engenhosas revoluções comerciais formando vínculo entre culturas¹³⁴.

A reforma religiosa anglo-saxônica, com o empirismo e logo a construção da racionalidade empática do Estado Corporativo franco de Notáveis foram decisivamente influenciadas pela reforma política avançada da Ibéria neste período. A região herdou a organização mercantil patrimonial árabe, uma forma peculiar que evitou a confederação feudal pela Monarquia Patrimonial, baseada na dominação pessoal absoluta do Rei que também formava propriedade particular de caráter público do Reino. Isto constrangeu a nobreza aos seus domínios, não permitiu a tradicional aristocracia de terras ou propriedade de terras pelo Clero, mas teve conexões políticas com organizações municipais (os “concelhos”) regidos por estratos mercantis como parceiros do empreendimento marítimo.¹³⁵

O modelo remanescente híbrido dos Estados Cidades da Renascença era baseado na centralização de recursos, mas com produção descentralizada de riquezas ajudando a inovar na nascente produção industrial. A construção de um Estado de autoridade mercantil, empreendedorismo oceânico, armas de fogo, ferro forjado e o fim da cavalaria, favoreceu a acumulação de capital e estruturas políticas que eventualmente levaram à Revolução Industrial.¹³⁶

¹³³ Utiliza-se conceitos antropológico-culturais de denominação comunitária das sociedades fundantes, e não suas constituições posteriores na forma de Estados Nações “ibérico-português”, “francês” ou “inglês”.

¹³⁴ Esta visão aparece tanto em Freyre, Gilberto (1947) **Interpretação do Brasil**. Rio: José Olympio, pp. 45-54, como em Giddens, Anthony (1987) *As consequências da Modernidade*, op.cit. e também in Ribeiro, Darcy (1970) **As Américas e a Civilização**. Rio: Civilização Brasileira, pp. 62-87

¹³⁵ Faoro, Raimundo (1958). **Os Donos do Poder**. Porto Alegre: Ed. Globo

¹³⁶ Ribeiro, Darcy, op.cit. e Freyre, Gilberto (1975) *Brasileiro entre os outros hispanos: Afinidades, contrastes e possíveis futuros nas suas inter-relações*(o) Rio: José Olympio

Entretanto, a crise interna do modelo Ibérico começou com as “Revoluções Salvacionistas Mercantis”, baseadas em uma estratégia de Roma para restaurar a fé católica e a dominação étnico-social sobre protestantes e minorias étnicas nos territórios da Igreja. O modelo descentralizado logo se tornou burocracia persecutória atacando talentosos artesãos muçulmanos, sistemas comerciais judaicos e também a dinâmica empreendedora¹³⁷. A interdição da comunidade política e continuada expulsão de investidores formaria Estados altamente estratificados baseados em vários níveis de entendimento e poder. A regra básica era a forma abstrata simpática de S. Tomas de Aquino de verificação de ordem geral de similaridade, aversão à troca lucrativa e ações civis. Distanciando-se do seu apoio primário na sociedade civil, RIBEIRO (op.cit.) descreve que estas zonas se tornaram as até então desconhecidas periferias da Revolução Industrial inacabada através da honra patrimonial e níveis místicos de Monarquia e Hierocracia. A Revolução Industrial completa emergiria na Europa do Norte e liberaria cadeias de comercio através do espaço e direitos civis de empreendedorismo em troca de valores adicionados.

O capitalismo institucional nortista descobriu novas energias e desenvolveu contratos sociais com as fechadas guildas para encorajar trocar e fornecimentos para indústrias ampliadas.¹³⁸

Estas realidades se transferiram para as Américas. A alternativa ibérica foi reformar instituições depois de intenso fanatismo e perseguição, quando a Companhia de Jesus aceitou um leve protestantismo comunal de subjetividade hierárquica. Isto significava que a experiência do crente poderia ser sustentada sobre o conhecimento pessoal sobre Deus, mas sua fé deveria ser apresentada perante a comunidade dos crentes. Um sentido unificado de hierarquia através de uma corporação do Espírito, visou criar uma ação comunitária corporativa.

Se a suspeição ibérica foi dirigida contra experimentos utilitários e empreendedorismo, a colonização saxônica perseguiu a regeneração na sua própria constante atividade individual, buscando intensa aprovação de Deus e desconfiando do Estado - pois a pessoa tinha sido transformada em um contratante impessoal e o credo calvinista engendrou a noção da pregação pela graça da riqueza.

¹³⁷ Saraiva, José Antônio (1909). **Inquisição e Cristãos-Novos**. Porto: Editorial Inova.pag.45

¹³⁸ North, Douglass (1981) **Structure and Change in Economic History**. New York, W.W.p.78

Enquanto os anglo-saxões viam o Estado como um contrato, a prática utilitária foi logo rejeitada pela ordem simpática ibérica, da qual desconfiou também a *racionalidade empática dos francos*, para a qual o indivíduo permanecia uma entidade abstrata no Estado. Ao contrário, a presença católica acentuava transmissão de hereditariedade familiar para o domínio público, como elemento mesmo de virtude na formação de aristocracias agrárias recompensadas com a ética da bem aventurança. A construção de percepções igualitárias se desenvolveu com o fundamento no indivíduo etnicamente construído pela dimensão social, que deveria ter oportunidades segundo os princípios básicos observando correção política.

O tempo se diferencia pela marcação da comunidade como representada pelo agente econômico e como ela o percebia expressando sua sociedade civil, local integrado com agente político e agente social – tomando forma de sistema representativo. A comunidade toma ou não a forma representada por instituições como o partido político, as organizações filantrópicas de ajuda, o que forma também necessidade de um sistema parlamentar. Isto tem amplas conseqüências para a construção posterior do Estado Social e programas que ele diligencia.

O que a princípio é a forma de igualitarismo uniforme, e por isto conservador que mantém vínculos apenas estritamente necessários de utilidade para a vida diária, se amplia pela prática de boas ações e forma um liberalismo democrático anti-restritivo de ações econômicas. A *industrialização* é conseqüência lógica ampliada de uma sociedade que visa resultados distribuídos, em seus diversos níveis de agentes construtores e toma o nome mais comumente compreendido de sociedade de Bem Estar.

No caso *do* Brasil ibérico lusitano, é outra a constituição do tempo social da ação econômica. Ela advém não da ação civil, mas da outorga previamente escolhida de agentes pelo Reino prévio à constituição do Estado Nação.

A outorga formou uma ação social constantemente cautelosa quanto às conseqüências de suas iniciativas, subordinada a níveis dos ascendentes e definidos pela linhagem e tradição, orientados por conservadorismo histórico reformista católico que definia tanto os escolhidos, como a formação desejada de um sistema familístico para usufruto de benefícios. Isto inibiria formação de um Estado que atuasse como corretor na distribuição de resultados na forma de bem estar.

4.1. A sociedade civil comparada

Entre os ingleses, a obsessão com a propriedade da terra foi implantada nas colônias de assentamento de tal forma que no século XIX, as iniciativas privadas e o planejamento oficial nas colônias britânicas interagiam para formatar direitos de propriedade de regiões extensas. As interações e tensões entre metas privadas e Soberania do Estado foram desenvolvendo o tempo inteiro a colonização da América inglesa. O Estado foi essencial para formatar direitos de propriedade quando associados à terra e seus recursos, o que foi engendrando novas indústrias, transformando atividades tradicionais em novas atividades através de franquias novas. A idéia de pioneiros que fazem “a terra” e por isto nela acrescentam propriedades, é extremamente difundida no universo anglo saxão.

NORTH (1990:13-16) acentuou papel predominante do Governo no desempenho da Economia em reduzir custos de transação ao mesmo tempo em que atuavam códigos normativos informais. Atividades repetidas os promoveram porque abriram possibilidades de retribuição em uma seqüência que se institucionalizou.¹³⁹ O autor toma exemplos históricos na formação dos direitos de propriedade que encontravam **denominadores comuns na área anglo-americana** a partir das normas imperiais britânicas. Serviam de justificação para a ação. Uma relação entre pessoas com respeito à propriedade se definia de variadas maneiras, incluindo normas de éticas pessoais que as pessoas entendiam e aceitavam. Relações contenciosas se davam em rodadas que iam da aquisição até arrendamento, conhecidas como oportunidades de vida e emergiam da conduta normativa. Somente após estes procedimentos as **titulações eram confirmadas por governos**. Disputas menores então eram sustentadas em comunidades fechadas uma vez que temas de recursos maiores tinham sido acomodados.¹⁴⁰

As autoridades britânicas atentaram muito cedo para responsabilidade de fronteiras, administrando terras da Coroa. Havia tradição de gerenciamento sobre terras publicas e florestas. O uso de comissários para gerenciar licenças de pasto e prevenção de corte de madeira não autorizada também supervisionou serrarias. Nas pradarias canadenses, o padrão de violência na organização de assentamentos foi inexistente.

¹³⁹ North, Douglass, (1990) **Institutions, Institutional Change and Economic Performance** Cambridge: Cambridge University Press.

¹⁴⁰ Ibid, 35-46

No **caso canadense**, o clima e o isolamento atrasaram a ocupação massiva de terras no oeste, como um império remoto de interior muito pouco usado para pasto. Isto apresentou oportunidade única para assentamentos organizados com procedimentos ordeiros. Os assentamentos nas pradarias foram deixados em empreendimentos mais transparentes, com normas e contratos que se deram em etapas.

A economia capitalista recompensava com melhor crédito e segurança e a pessoas detinham direitos parciais ou conjuntos e participavam em economias de mercado buscando aumentar capital para levar adiante a capacidade da terra para produzir recursos primários, irrigação, drenagem. No Alto Canadá (posterior província de Ontário) alguns requerimentos de ampliação de direitos de posseiros e problemas ocorreram quando a Coroa disponibilizou mais de 2 milhões de acres para a Canadá Company em 1826. Assentados e especuladores cercaram zonas de pasto de posseiros.

De modo geral, os governos sempre trataram de retirar entraves à alocação de recursos, mesmo que no Canadá houvesse terras e direitos de emolumentos concedidos à Igreja Anglicana, como Igreja de Estado, o que provocaria revoltas de colonos sobre privilégios, levando à modificação de partidos e representação no poder.

Na fase de constituição de cidadania nacional, o lado *descendente francês* teve um conjunto de hierarquias que se complementava como derivação da cultura da terra, diferentemente do lado inglês. A aristocracia de terras e o poder simbólico da Igreja se complementavam na influência hierocrática em corporações de trabalho. Isto retardou um pouco mais a assunção de direitos civis como generalizáveis à população, mas acentuou direitos sociais como herdados da caridade por pertencimento ao patrimônio comum solidário, tradição empática do solidarismo estatal franco.

No **lado brasileiro**, as conseqüências derivadas de modelo de regime onde a norma não foi o direito, mas privilégio, importando a *qualidade hereditária*, fez com que conhecido e debatido processo de formação de Estado precedesse formação de sociedade, numa conexão de povoamento lusitana de delegação. Isto se caracterizou por várias pequenas unidades territoriais de dominação reproduzindo de forma alegórica os “concelhos”, vinculados, entretanto a capitânicas e à instituição de uma política fiscalista caracterizada pela regularidade como suporte à garantia dos domínios territoriais, com diversos institutos jurídicos

O processo de autonomia política deflagrado com a criação das vilas e comarcas se precipitaria com a vinda da família real para o Brasil, em 1808. MARTINS (1994:

13) caracterizou que o atraso foi instrumento de poder pela vinculação entre propriedade da terra e o poder, instituição da Antiguidade que chegou ao cenário de emergência da burguesia: “dominar ou cultivar a terra e ter domínio estão intimamente conjugados.”¹⁴¹

Considerou que a modernização reforçou o atraso. Setores politicamente hegemônicos inclusive advindos das regiões modernizadas se aliavam na configuração das áreas pobres do País, reforçando uma prática de pecuária extensiva por um modelo patrimonialista. Seu corolário foi negação da liberdade econômica, profunda, generalizada e constante intervenção do Estado na economia por regulamentações minuciosas, captação pelo Estado de créditos pouco honrados, e fiscalismo incessante retirando recursos da produção para financiar despesas não econômicas. A centralização da administração foi reprodução de arcaísmo da burocracia real, absolutismo e diminuição de direitos de cidadania. O autor qualificou oportunamente a derivação de relações agrárias que influenciam grande parte da sociedade, como uma “sociologia do tempo lento” - recursos do atraso são utilizados para perpetuação do próprio atraso.

Do ponto de vista do **acesso à Modernidade**, haveria dependência e retardamento nos dois países, explicados por duas situações diferentes.

O Canadá se iniciou como fornecedor de peles silvestres à Europa, organizando verdadeiro sistema integrado fornecedor de recursos naturais, desencadeando após uma economia baseada no trigo. O Brasil adveio de agricultura comercial de plantação com escravos africanos para produzir safras destinadas à Europa, tornando-se um dos maiores países escravistas do mundo, líder mundial na importação de escravos.

Ao mesmo tempo, as conseqüências coloniais contribuíram para formular projetos associativos diferenciados com papel sócio econômico essencial em expandir ou restringir novos níveis de compreensão e habilidades no século XIX, quando as vantagens comparativas do comércio britânico ampliaram instituições civis para suportarem investimentos industriais utilitários como plataformas associadas.

Serviços avançados transformaram anteriores associações rústicas agrário-artesanais enquanto as economias subsidiárias americanas eram guiadas pelas revoluções tecnológicas inglesas. Financiadas em suas importações pela acumulação de capitais exportados e por empréstimos, economias formaram cadeias uniformes.

¹⁴¹ MARTINS, José de Souza(1994) **O poder do atraso**. Ensaios de sociologia da história lenta. São Paulo: Hucitec

Abstraindo o caso das treze colônias que formariam os Estados Unidos e foram vanguarda no desenvolvimento por terem parceria de colonialismo cooperativo gradual com a Inglaterra - divisão de trabalho escalonada com periódica permissão para substituírem importações se gerassem impostos para acompanhar e financiar o desenvolvimento do centro londrino, diferenciando gradualmente suas indústrias transformadoras entre a metrópole e as colônias, inclusive siderurgia no século XVIII¹⁴² - os casos de Canadá e Brasil apresentavam situações bem diversas. O Canadá foi assentamento franco-inglês agrícola tardio e o Brasil um exportador mineiro. Mais ainda, no começo do século XIX, a Inglaterra proibiu por determinado período ao Canadá que criasse várias indústrias, por temor de competição.

A Inglaterra operou um reducionismo social do seu estilo colonial durante o século XIX no norte e sul da América, que fazia decrescer o preço de produtos agrícolas para o consumo europeu pela exploração de novas terras férteis e adicionava altos valores de produtividade - aumentando a renda local e trazendo imigrantes de várias partes do velho continente. Rápida industrialização complementar se seguiu em mercados que tinham vantagem comparativa para produtos industriais e trabalhadores industriais habilitados. Colônias e regimes associados aumentavam o bem-estar econômico das metrópoles européias num sistema econômico fechado.

Canadá e Brasil emergiram para a identidade de Estados Nações como Monarquias, o fazendo, entretanto em condições diferentes. O primeiro como monarquia em Domínio Britânico de Regime Político Federal concedido e associado, com instituições próprias, e o segundo como Regime Monárquico Absoluto sucessor independente (Brasil), entretanto com fortes vínculos de dependência negocial com Londres.

A partir das próximas páginas, apresenta-se sucessivamente a construção canadense e a brasileira que fundaram a suas pressuposições de sistema social.

¹⁴² Smith, Tony(1981) **The Pattern of Imperialism: the United States, Great Britain, and the Late-Industrializing World Since 1815**. Cambridge and New York: Cambridge Univ. Press .p.45-67

Parte I
A construção canadense

‘O som do trotar de animais lembrou o pároco de Athanase Tallard, o principal proprietário de terras da paróquia. Nos primeiros dias da colonização francesa, os Tallards tinham sido fidalgos e senhoriais. Desde a Confederação, um Tallard sempre sentou no Parlamento em Ottawa. Eram católicos, mas tradicionalmente anti-clericais. Athanase, embora muito menos rico que seus antepassados, era o único limite, sob Deus e a lei, à autoridade do pároco em Saint-Marc’.

Hugh MacLennan
“Two Solitudes”*

A construção da cidadania canadense através da tipificação de suas ações naturais e sua representação fundamental pela **comunidade política**, intermediariam e ampliariam os níveis de conhecimento e pertencimento à identidade do País. Produziriam relações econômicas especializadas, cuja referência seria suas fronteiras sociais e as mobilidades e associações que elas exprimem. A sociedade confederada que o grande escritor canadense descreve, fundou-se em duas solidões que procurariam se fazer compreender pelo significado da outra e gerar sentido à sua complementariedade nacional.

Desde 1763, quando os ingleses invadiram a região previamente ocupada pelos franceses no século XVII, foi iniciado um processo longo e tenaz de hostilidade mútua, recolhimento, reagrupamento e configuração de identidades até a oficialização do Estado-Nação independente em 1867.

As cidadanias civil, política e social do Canadá resultariam de um processo regular agregativo de diferenças que formaram pessoas morais em integração. Deste hábito social integrado, gerar-se-ia o **habitus social** predominante nos diversos níveis de Governança ao longo do tempo e nos programas implantados na Assistência, Seguridade e Previdência, Educação, Saúde e Habitação. Relações que conformariam o Estado de Bem Estar e após redeterminariam a cidadania homogênea que os canadenses construíram no século XX.

*trecho da seção 1 do capítulo 2 in .MACLENNAN, Hugh (1945) **Two Solitudes** – “*Dois Solidões*” - Toronto: William Collins and Sons, 1^ª Ed.

1. A formação do habitus que levou à Confederação

Foi uma sociedade de convivência em conflito que se estabeleceu como norma desde o interesse colonial francês pelo comércio de peles frente à posição monopólica inglesa ocupada pela Cia.da Baía Hudson sobre terras continentais e assentamentos, no outro lado da Nova Inglaterra, no século XVIII. Já os britânicos se interessavam pelo crescimento de uma bandeira comercial de pesca em todo o Atlântico Norte. A rivalidade britânico-francesa se inicia como efeito europeu e desdobra-se até a guerra dos sete anos de 1756-1763, onde há envolvimento direto na questão indígena e francesa da América do Norte. Os britânicos atacam e destroem parcialmente a cidade de Quebec em 1759, obrigando a capitulação e retirada francesa da América pelo tratado de Paris em 1763, cedendo suas possessões americanas. A Proclamação Real inglesa do mesmo ano garante alguns direitos dos aborígenes, restringe a expansão colonial ao interior das terras britânicas e coage colonos franceses à obediência aos costumes ingleses. Isto é alterado pelo Ato de Quebec de 1774, que define limites coloniais e garante preservação dos direitos da Igreja Católica como religião, código civil francês, e língua e cultura francesas.

Mas a agricultura não se torna a primeira e principal atividade, e portanto não demanda uma grande população em crescimento. Uma das mais assentes noções nos meios canadenses, embora também ampliada, é a visão de que a sociedade formou-se por crescente e cumulativo desenvolvimento baseado em recursos naturais, com capacidades políticas interpretativas se reconfigurando no curso de suas formações iniciais. HAROLD INNIS(1956:53-55), notório historiador econômico e teórico cultural, argumentaria que

“ A história econômica do Canadá foi dominada pela discrepância entre o centro e a margem da civilização ocidental. Como consequência, o esforço da colônia foi aplicado na produção comercial de matérias primas. O Canadá permaneceu britânico, apesar do livre comércio e predominantemente porque continuou como um exportador de matérias primas para o País formador progressivamente industrializado. A metade da América do Norte permaneceu britânica por causa da importância das peles como produto primário. O Canadá emergiu como entidade política cujas fronteiras foram largamente determinadas pelo comércio de peles.¹⁴³

¹⁴³ INNIS, HAROLD A. (1956) **The Fur Trade in Canada**: An Introduction to Canadian Economic History. New Haven: Yale University Press, 1930. Rev. Ed., Toronto: University of Toronto Press

Este comércio geraria vínculos com a Europa, regiões próprias e culturas políticas. Diferentes comércios de matérias primas inter-relacionar-se-iam com formações sociais e criariam diferentes comunidades políticas. O comércio explorativo de peles necessitava só alguns especializados operadores com características peculiares, e formaria agentes que se fixariam no imaginário das instituições canadenses, como o **desbravador negociante**. Entrando em regiões incompatíveis com o assentamento agrícola, obtendo habilidades por relações e acordos com aborígenes, ele geria o capital de bens importados da Europa e antecipava-se às necessidades, enquanto o mercado europeu tinha grande demanda por artigos de pele, inclusive chapéus de homem. Rotas de comércio de longa distância abriram comunicações e créditos de longo prazo para um empreendimento associado a monopólios de larga escala.

A destruição da Nova França criou uma ameaça militar imediata das colônias do Sul à Grã-Bretanha, pois elas não precisavam mais se defender dos franceses, e após a Guerra de Independência norte-americana no século XVIII, a rota do Quebec toma a forma definitiva com a bipartição da colônia em Baixo Canadá/Quebec e Alto Canada/Ontário, entregue aos imigrantes ingleses em 1791. A maior parte da vida comercial colonial foi tomada pelos fugitivos legalistas estadunidenses e imigrantes da Inglaterra e Escócia, ampliando as atividades externas da colônia.

É então que começa a tomar forma o incipiente sistema de partidos e de democracia parlamentar, bem como o modelo de representação da identidade do País como o de regiões em **interação** e de sistemas sociais diferentes que se apresentariam futuramente em uma confederação.

Do desbravamento, o modelo colonial diversificara uma classe mercadora exportadora e fornecedora de produtos primários a Londres, que teria a hegemonia econômica e política sobre uma classe média cidadina de ofícios escriturais e bacharéis no Baixo Canadá. O uso do direito civil francês foi mantido mesmo que os jovens franco-descendentes estivessem excluídos dos quadros burocrático-administrativos, do comércio e das carreiras militares. A maioria lingüística franca era liderada por uma aristocracia agrária de origens senhoriais e remanescentes feudais, apoiada pela atividade da Igreja católica – em um sistema de hierarquias que se completava com camponeses dependentes.

Como demonstra TRUDEL (1968:115-116), a Igreja se comportava simultaneamente como uma Igreja e Estado sob regime britânico:

“respeitosa da autoridade e instintivamente realista, ela reverte em relação ao rei da Inglaterra os deveres que mantinha com relação ao rei da França. Mas será uma ruptura difícil, enfraquecida pela emigração pós-conquista, e com sua interdição de relações formais com Roma. A Igreja se torna submissa ao Governador colonial inglês e graças a seu legalismo e monarquismo, é a intermediária poderosa entre poder britânico e a população.”¹⁴⁴

As transições civil e política foram aceleradas quando fugitivos legalistas americanos reivindicaram o Parlamentarismo em 1791. A população franco-descendente mostrava-se refratária a princípios representativos e preferia conservar o sistema político herdado do absolutismo francês.

DUMONT (1996:35) observa com acurácia aspectos civis e políticos que se apresentavam para os descendentes franceses:

“A conquista exacerbava sentimentos nacionais de língua, religião e instituições jurídicas, que resultaram em tomada de consciência da população de originalidade de gêneros de vida, se colocando no ponto de vista do conquistador, mas herdando um nacionalismo de reflexo defensivo. (...) uma pequena população disseminada sobre um território imenso, dividido entre a cultura da terra e exploração de peles. O enraizamento e a mobilidade marcaram a cultura com traços antinômicos. A cidade e o meio rural conheceram uma integração fraca, e a cidade um crescimento tardio. A família exerceu a influência mais determinante sobre os gêneros de vida, mantida anexada ao meio, favorecendo transições sem rupturas radicais e continuidades através da mudança. A falta persistente de instituições locais representativas teve uma dupla consequência no Quebec: escassez de socialização política e certa falta de iniciativa individual.”¹⁴⁵

A dualidade se referia através de hierarquias definidas por Governadores coloniais que atuavam como cônsules até a metade do século XIX, em uma situação que redeterminara a monarquia européia dentro de um processo de evolução conservadora. As alianças de legalistas com a aristocracia rural franco-descendente visavam manter à distância o processo revolucionário estadunidense, ainda exacerbado após a guerra de 1812 dos Estados Unidos contra a Inglaterra, onde o Canadá fora elemento central¹⁴⁶.

¹⁴⁴ TRUDEL, Marcel (1968) *Initiation à la Nouvelle –France. Histoire et institutions*. Montréal

¹⁴⁵ DUMONT, Fernand (1996) *Gênese de la Société québécoise*. Part 1 – *Les poids de l’héritage*. Montréal: Éditions du Boréal.

¹⁴⁶ Em 1812, os Estados Unidos alegando represálias por violações a seus navios mercantes, declararam guerra à Inglaterra, e invadiram tanto o Alto como o Baixo Canadá com diversas e sucessivas escaramuças e batalhas que durariam três anos. Foram repelidos pelo Exército e Marinha britânicos, apoiados tanto em milícias e colonos legalistas ingleses, como nos franco-descendentes.

A aristocracia oficial britânica de toda a Colônia regulava relações entre as duas províncias do Baixo e Alto Canadá que tinham assembléias autônomas com poderes de elevar os impostos, mas não de controlar despesas públicas nem de nomear cargos públicos. A **democracia liberal** tinha dificuldades para se estabelecer seja no lado francês ou inglês. Os primeiros movimentos em partidos com representação na Assembléia pelo lado francês opunham os “**Patriotes**”, do deputado e fazendeiro Louis Joseph Papineau, reprimidos quando se opunham aos Conservadores, os primeiros **Tories** coloniais, que desejavam manter privilégios. No Alto Canadá, a situação era similar com o Partido dos **Reformadores**, ao qual aderiria o jornalista William Lyon Mackenzie, pois os colonos majoritariamente vindos da Inglaterra e Escócia e emigrados dos Estados Unidos recusavam o absolutismo, adotavam protestantismo em variadas versões, tinham a common law para sua orientação regular, e constituam-se para receber terras ou atuar nos serviços. (MONNIÈRE: 1977:90; CRAIG: 1963:55).¹⁴⁷

A consciência de representação dos grupos comunitários já se percebia ampliada e diversa da extensão colonial como protesto contra o tipo de cidadania política vigente. As campanhas no século XIX consistiam principalmente de discursos, insultos, intimidações e inclusive pagamento de propinas. Não haviam urnas secretas, e eleitores eram intimidados a seguidamente votar em candidato particularmente escolhido. O governador provincial interferia para assegurar escolha de preferidos, e o chefe da Justiça fazia parte do Conselho Legislativo.

Em 1837-1838, insurreições nos dois lados clamavam por governos responsáveis. Do lado inglês eram taxaões abusivas, emolumentos exclusivos em casamentos e privilégios de terras para a Igreja Anglicana e oligarquias protegidas da Coroa - enquanto filhos de emigrantes nascidos na colônia tornavam-se reféns endividados com intermediários exportadores que lhes haviam adiantado crédito; no lado francês, além disso, os *patriotes* faziam assembléias com camponeses, profissionais liberais e baixo clero querendo representação ampliada - todos opostos à classe mercantil exportadora, ao clero católico bem estabelecido e à aristocracia colonial. Ambos os lados demandavam repúblicas, influenciados pelos Estados Unidos. O Baixo Canadá queria república bilíngüe. A resposta de Londres foi diagnóstico em 1840 por Lorde Durham recomendando imediata união em um só Parlamento com

¹⁴⁷ MONIÈRE, Denis (1977) *Le développement des idéologies au Québec : des origines a nos jours*. Montréal: Editions Québec Amérique pp.90-110; CRAIG, Gerald M. (1963) *Upper Canada: The Formative Years, 1784-1841*. Toronto: McClelland & Stewart, pp.55-56

representação igualitária independente da proporção demográfica, e a visão de que o Canadá deveria ser governado por elite superior no comércio, engenho, industriabilidade e cultura competitiva dos ingleses, assimilando franceses em benefício de ambos.

THÉRIAULT (2002:259) observa que

“a concepção de modernidade que aí emerge é unívoca, essencialmente compreendida a partir de seu processo de racionalização econômica e política. Lord Durham inscreve sua reflexão no seio do liberalismo vitoriano e arrogante do século XIX – a modernidade radical – que não vê futuro à modernidade a não ser nas grandes nações burguesas. As pequenas sociedades são já condenadas a se proclamar tradicionalistas para sobreviver. É por isto que a afirmação de Durham foi largamente assumida pelo nacionalismo canadense francês tradicional”.¹⁴⁸

Ato sancionado em 1841 criou conselho legislativo nomeado e vitalício (semelhante a um Senado), assembléia eleita com 42 membros de cada província e o inglês como língua oficial. Os anglo-descendentes de Québec distorciam proporcionalidade, pois o lado francês tinha 650 mil habitantes e o lado inglês, 450 mil. Isto não prosperou pela inevitável rivalidade interétnico-classista e sistema federal de fato acelerou reconhecimento de direitos do Canadá francês.

As rebeliões redundaram em aliança entre os políticos Robert Baldwin e Louis La Fontaine, membros inglês e francês do Partido Reformador em governo parlamentar responsável em 1848. Conservadores dos dois lados foram para a Oposição, que no Quebec se conformaria por coalizão regular da Igreja, a aristocracia franco-senhorial e a já formada burguesia anglo-exportadora – agente fiduciária de vantagens calculadas da aristocracia maior governante inglesa. A ampliação de sistema democrático representativo por ofícios e utilidades prestativas de sociedade civil de mercado interno era desfavorável a estes três agentes. Na sociedade canadense francesa do Baixo Canadá, relembra DUMONT (1996: *ibid*), elites francófonas endossavam atividades como guardiãs de fronteira, em solidariedade comunal apoiadas na chancela da Igreja:

“...liberada de tutela dos governos britânicos e protestando sua lealdade sem falta, apropriada de um clero mais numeroso e melhor implantado dentro de uma rede de paróquias, a Igreja se engajava dentro de iniciativas pastorais que a ligavam mais estreitamente às populações. O clero impunha uma autoridade que pretendia esta qualidade de *societate perfecta* que o atribuía o ultramontanismo: exercia ou se imaginava exercer uma dominação rigorosa sobre os costumes e os meios de difusão da cultura. De fato, a Igreja era à imagem da sociedade que ela regia: defensora dos costumes, ela deles se tornava prisioneira.”¹⁴⁹

¹⁴⁸ THÉRIAULT, Joseph Yvon(2002). **Critique de l'Américanité**.Memoire et Démocratie au Quebec.Montréal. Québec Amérique.

¹⁴⁹ DUMONT, op.cit. part. 1

Esta visão reforçaria a idéia de vocação rural associada subordinadamente à transformação industrial, rejeitando para francófonos profissões que considerava “negociantes e utilitárias” dos comerciantes ingleses, substituindo-as por oficiais de *lettres*. Na segunda metade do século XIX, artesãos tradicionais irlandeses imigrantes tardios, oscilariam entre aderirem ao projeto integrador da aliança federalista na constituição de 1867 ou sua rejeição, associando-se eventualmente às corporações regionais de trabalho franco-descendentes. Consolida-se o catolicismo corporativo. A visão dos **patriotes** de 1837 se fortaleceria como facção partidária *liberal* republicana anticlerical – os **rouges** - sendo contra a Confederação, desejando plebiscito.

No lado inglês, a representação da atividade industrializadora seria favorecida pela inexistência de prévio senhorio rural aristocrático, pois a composição de imigrantes tinha sentido empreendedor e granjeiro, reunindo produtores de matérias primas com formação artesanal. A madeira substituiu declinante comércio de peles como recurso exportável para suprir a Grã Bretanha – cujas importações do Báltico foram suspensas por bloqueio militar francês. A Coroa aportou subsídio a empresas operadoras de pequena e até larga escala para fazendeiros do corte, que após transportavam e comercializavam o produto. Isto demandou assentamento, ativou agricultura, pecuária e formação de comunidades. Abriu mais imigração, pois os navios rentabilizaram transporte madeireiro trazendo população européia para agricultura que se expandia em ritmos crescentes no Oeste, e o Governo criou a Canada Company, oferecendo muitas terras. Depois da madeira cortada, vieram empreendimentos da polpa e indústria do papel, que povoaram áreas e ativaram transporte, navegação e comércio entre domínios das colônias. A especialização exportadora continuada em sucessivas indústrias de matérias primas ou extrativas definiu características institucionais que levariam à Confederação.

Em meados do século XIX, já havia sistema econômico fornecedor que ocupou o lugar dos espaços florestais. Indústrias de serrarias e fazendas de trigo tomam lugar nos processos cíclicos de produção, e finalmente concessões inglesas para a agricultura de exportação no fim do século sustentavam várias atividades produtivas internas, pois subsídios tinham intenção de manter baixos os custos de alimentação na Grã-Bretanha, e seu volume de produção compensava altos custos de transporte.

2. A associação ampliada e a comunidade política confederada

Começou então o *segundo momento* em que se firmou conceito de autogoverno local, para além dos meros conselhos de cidadãos importantes que assessoravam Governadores de cada região colonial dispersa. Na colônia de Nova Scotia, o conselho tornou-se gradualmente eleito e representativo e o Executivo tomaria posse quando apoiado pela maioria dos conselheiros. Isto significou maior decisão dos proprietários locais em seus negócios, e um exemplo para os colonos da União franco-inglesa. Defesa, Política Externa e outros poderes maiores permaneciam sob controle de Londres.

2. 1. A sociedade civil e a Nação

A identidade de cidadania integradora através da **cidadania civil** como forma ampliada ainda estava em redeterminação, pois tanto no Alto e Baixo Canadá, a sociedade reivindicava ampliar seus empreendimentos, aumentar suas operações e baixar o custo de seus impostos. O Estado Colonial começava a abrir caminho para a Nação. DRACHE (1995:35) mostra que o Canadá ampliou sua presença como sociedade econômica periférica de centros imperiais mais poderosos ao organizar-se como fornecedor de matérias primas, oportunizando seu lugar nos vazios do mercado internacional.¹⁵⁰ A integração canadense se processava como efeito de um jogo de poderes na América do Norte pela crescente concentração da burguesia vizinha nortista dos Estados Unidos. O passo rumo à Confederação foi dado pela percepção entre colônias das *vantagens ampliadas* que teriam de sua coesão, pois a Grã-Bretanha cessara em 1840 as leis comerciais de tratamento preferencial, e a União das Províncias assinaria em 1854 tratado de reciprocidade com os Estados Unidos, com acesso ao mercado norte-americano. A guerra civil estadunidense causaria sua revogação em 1860. Este jogo interativo trouxe efeito demonstração que ampliou noção de sociedade civil interna nas relações entre elites na fronteira. CLARKSON (1988:23-43) mostra que sempre se desenvolveram sem instituições claras de comunidade autoconsciente, mesmo quando isto integrou mercados.¹⁵¹

Dentro do Canadá, a distância política entre centro e periferia persistiu pelas tensões com a consolidação industrial da região central na província de Ontário e suas

¹⁵⁰ DRACHE, Daniel, editor, **Staples, Markets and Cultural Change: Selected Essays by Harold A. Innis** Montreal: McGill-Queen's University Press, 1995 p.35.

¹⁵¹ CLARKSON, Stephen. Continentalism: the Conceptual Challenge for Canadian Social Science. The John Porter Memorial Lectures 1984-1987, **Canadian Sociology and Anthropology Association**

relações com a comunidade majoritária francófona do Quebec, com a economia de recursos primários das Pradarias e Oeste, ou economias mais fracas do Canadá Atlântico. Desenvolveram-se **regiões em interação** fazendo emergir, como aponta BANTING (2005:6-7), construção de política federal conjunta em “expansionismo defensivo”¹⁵² aos Estados Unidos. Novas ferrovias substituiriam vias navegáveis obsoletas para unificar regiões separadas, iniciando exploração do Atlântico ao vasto Pacífico, para transformá-lo em mercado de manufaturados. Isto provocou adesão de mais colônias marítimas à União.

O Ato Constitucional integrou colônias de New Brunswick e Nova Scotia em 1867 com o nome de *Dominion of Canada* centralizando tributação, ferrovias, canais e assuntos militares, prevendo poderes federais de expandir despesas. Às províncias foi dada exclusiva jurisdição sobre medidas de *atendimento de saúde, serviços sociais, legislação trabalhista*, incluindo *salários e educação*. Isto influenciaria após a cidadania social e o Bem Estar.

Para os líderes franco-canadenses que o apoiaram após um século de dominação inglesa, ele visaria finalmente afirmar sociedade compacta entre duas comunidades étnico-nacionais. CAIRNS (1993:35) observa que a Confederação de 1867 teria “*sensibilidade sociológica maior*” para a permanente consciência nacional da minoria, mais respeitosa com o dualismo franco-inglês. Mais do que acomodar dualidades étnico-lingüísticas, tinha que construir comunidade nacional.

Começou muito centralizada, pois carecia deste suporte:

“Não havia canadenses em 1867, parcialmente porque enquanto os colonizadores estavam ligados a uma autoridade imperial comum britânica, eles tinham estado politicamente organizados em colônias separadas, com exceção parcial da experiência do desenrolar do Ato de União dos cidadãos futuros de Quebec e Ontário. Mais ainda, a natureza elitista do movimento da Confederação pouco fez para desenvolver identificações com o novo país enquanto estava na situação de cidadania colonial. Os canadenses eram um projeto para o futuro, e não uma herança do passado. Emergem como resultado de uma performance bem sucedida de governo dominial nas suas responsabilidades, incluindo tarefas essenciais de expansão territorial para construir a nação, desenvolvimento de infra-estrutura e crescimento econômico”.¹⁵³

¹⁵² Keith Banting descreve política que se formava, fazendo referência à Hugh Aitken, autor do conceito, in BANTING, Keith, *Canada: Nation Building in a Federal Welfare State, Project Federalism and the Welfare State. New World and European Experiences*. Alemanha: Bremen University, 2005

¹⁵³ CAIRNS, Alan (1993). *Charter vs. Federalism*. The dilemmas of Constitutional Reform. Montreal: McGill-Queens Univ. Press, p. 35

O regime político se confirmou como uma democracia parlamentar, sob sistema de voto distrital por pluralidade uninominal – ou seja, obtido por maioria simples em cada distrito, de tipo inglês, com um primeiro-ministro escolhido no partido majoritário.

2.2. Os Partidos

Desde 1854 já haviam sete grupos políticos, onde sobressaíam conservadores **Tories**, **Reformadores**, e grupo radical **Clear Grits** no Alto Canadá. No Baixo Canadá, os Conservadores **Bleus** e o radical partido **Rouge**. O maior problema no período de transição à Nação fora o próprio sistema de governo. Como os políticos da oposição formaram o partido **Liberal** e várias combinações de Conservadores e Liberais não sustentavam o poder, o líder liberal George Brown e o conservador John MacDonald com seu aliado George Cartier, geraram grande coalizão, com nome de Partido **Conservador-Liberal**. Após a Constituição, os partidos se dividiriam e firmariam nacionalmente com o **Conservador** e o **Liberal**.

O **Conservador** teria desde logo ideologia voltada à tradição, respeito à lei e oposição a mudanças sociais rápidas, recebendo influência do liberalismo conservador britânico. Ampliou gradativamente suas bases para além dos comerciantes exportadores protegidos do período colonial, à medida que o direito de voto foi se universalizando. O **Partido Liberal** resultou dos episódios de 1837/1838 dos reformadores de Ontário, formado por empreendedores artesãos, negociantes e granjeiros de vida comunitária contrários às elites censitárias de bens e propriedades ligadas à Igreja Anglicana. Apoiados em política anti-imperial britânica, voltados ao continente, cresceram bases em Ontário e em Quebec por defenderem direitos civis e anti-clericais – para produção e mercado a produtos canadenses. Em 1896, chegariam ao poder com um primeiro ministro francófono Wilfred Laurier, que fez muitas adesões entre fazendeiros do Oeste.

2.3. A cidadania política derivada do investimento da sociedade civil

A *cidadania política*, porém, seria privilégio no começo da Confederação, pois era franquia concedida pelas províncias – em algumas direito universal, em outras restrito aos homens. O Parlamento tomou este poder em 1885, mas devolveu-o em 1898. As mulheres engajaram-se em movimento por direito ao sufrágio com crescentes petições e palestras que os agentes políticos viam com hostilidades, pois a cidadania política era extensão de direitos civis e ainda restrita aos homens empreendedores.

Estes direitos civis se afirmavam pelos direitos de propriedade e se ampliavam pelo programa de protecionismo tributário e tarifário do primeiro ministro inaugural John MacDonald, que os partidos desde logo apoiaram para a indústria nascente. A interligação ferroviária ao oeste ampliou mercados para representação dos agentes empreendedores opostos às antigas classes mercadoras de exportação e importação - cuja identificação com o Canadá era de pró-cônsules ingleses. A contra-ofensiva da política nacional dos **Tories** viabilizou associação ampliada com a Inglaterra. Favorecia composição de indústrias do Canadá central com a economia agrícola do trigo do oeste, reformulando valor exportável dos portos do Atlântico. Embora tardia para competir substitutivamente com a indústria estadunidense - que já integrava centralizadamente vários ramos e diversificava penetração na economia canadense - a política gerou divisas para fomento industrial e resolveu conflito de reespecialização investidora do País. A percepção dos agentes investidores na região oeste resultou na exportação com encomendas externas, aumentando a entrada de imigrantes até 1920, quando o Canadá teve a economia de maior crescimento do mundo.

Seria justamente nesta ampliação *entre imigrantes do Oeste* que a cidadania civil ampliaria a cidadania política, pois a formação comunitária dos granjeiros pressionou a extensão do direito de voto às mulheres em uma das províncias em 1916, antecipando generalização que ocorreria em 1918. A legislação moderna ocorreria em 1920, criando Secretaria Geral Eleitoral independente, removendo influência eleitoral na administração e franqueando o voto para cidadãos de pelo menos 21 anos, embora discriminasse aborígenes e orientais. Quando o assentamento no Oeste se concluiu, a população crescia rapidamente e as invenções de técnicas do trigo sobre solos áridos aumentavam enormemente a produtividade nas pradarias. A parte central do País experimentava intenso período de industrialização, inclusive de peças de armas durante a primeira guerra, gerando grande empregabilidade. Em 1917, o setor público organizava a burocracia, introduzindo Imposto de Renda sobre pessoas físicas e jurídicas. Nos anos 1920, havia aumento inédito nos padrões de vida, tornando comum o uso de automóveis e rádios.

O Estado de Bem Estar canadense, porém, não seria gerado neste ambiente onde se formava o **liberalismo conservador democrata**, composição que associava com entusiasmo ampliação dos direitos civis às oportunidades individuais de renda, contratação, propriedade e associação. Esta formação da cidadania civil seria a condição

para esboçá-lo lentamente, porque o aumento de reivindicações por espaços de mercado de consumo e status ocupacional dos empregados começaria a definir sistemas de seguridade de cidadania e investimentos de recursos dos empreendedores privados e do Estado. Demandas por bem estar se manifestavam em protestos: em 1919, o sindicalismo já passara dos 143 mil militantes em 1915 para 379 mil ao fim da guerra, e os trabalhadores iniciavam grandes greves contra baixos salários.¹⁵⁴ O fim de contratos de exportação dos empregadores traria reconhecimento parcial de negociações coletivas em 1920 na província de Nova Scotia, após grande greve de mineiros, mas não firmaria uma jurisprudência **federalizada**.

Entre os *direitos sociais elementares*, havia a escola pública generalizada desde o século XIX, que reformara conceito da educação em casa e convivia com influente orientação confessional diferenciada, garantida pela Constituição. A educação livre e universal era preferida pelos imigrantes, e as comunidades contratavam qualquer um com habilidades para ensinar. A lei assegurava acesso e auxílio público mesmo a escolas confessionais ou sectárias, protestantes ou católicas, e governos provinciais licenciavam professores e aprovavam livros textos, garantindo que fundos públicos não seriam dispendidos apenas em escolas confessionais. Havia consenso de que municipalidades e instituições religiosas criassem e operassem escolas onde houvesse subsídio público.

A educação era empreendimento da família, igreja, comunidade e governo, e a família era o primeiro mais importante agente civil na socialização, seguido pelas três maiores igrejas canadenses – a Católica, a United Church e a Igreja Anglicana – que ainda influenciariam até a metade do século 20 a ética e as visões políticas, econômicas e sociais. No Quebec, a questão se apresentara diferenciada pela influência da Igreja Católica e a relação específica com a minoria inglesa. Ali, o inglês e o francês se tornaram línguas oficiais, e o sistema de ensino foi completamente confessional – protestante ou católico – com financiamento público e tardiamente secularizado a partir dos anos 1960.

A **comunidade**, como os canadenses a percebiam nas primeiras décadas do século passado, tinha sentido majoritariamente ruralizado, mais fortemente comunal homogêneo, ligado a valores e ideais tradicionais inter-familiares. Embora os

¹⁵⁴ CANADIAN SOCIAL TRENDS. One hundred years of labour force. Ottawa: **Statistics Canada**, 2000, n°57

municípios desde sempre não fossem entes constitucionais, mas outorgas das províncias, o País era largamente baseado na municipalidade, e a caridade privada e instituições religiosas foram aceitas como parceiras do Estado nos governos municipais para prover serviços sociais. Ao longo do País foram formadas escolas de uma sala só e oportunidades educacionais se expandiram, mas ainda não havia provisão segundo classe social, gênero ou etnicidade. Grupos religiosos e organizações de caridade, associativas ou filantrópicas, criaram alguns centros de infância abrindo oportunidade de trabalho às mulheres. A saúde das mães e crianças começava a ser preocupação social.

A sociedade urbana se ampliava pelos hábitos industrializadores e oportunidades integradoras interpessoais, mas ainda cultivava políticas familiares das elites tradicionais exclusivistas que limitavam a representação nos partidos ou lideranças civis, reiterada em políticas nacionais. Isto provocava ressentimentos da *própria contraparte rural* dos imigrantes, que não foi ouvida em seu desejo em aumentar o intercâmbio com os meios urbanos quando seus preços agrícolas caíram depois da guerra. A sociedade que se firmara entre imigrantes europeus pobres se representava por uma classe fazendeira de trigo e granjeira com forte associativismo, fornecedora dos centros urbanos e aliada das demandas trabalhistas por melhoria de vida. Era oposta tanto da antiquada aristocracia tradicional de terras do período colonial com remanescentes no Partido Conservador da ala francesa ou inglesa, como dos exportadores do Atlântico e dos banqueiros, que se uniam visando vantagens dos adiantamentos às exportações.

Os fazendeiros criaram por isto o partido *Progressista*, elegendo 65 membros, que faria a segunda bancada parlamentar com a plataforma de baixar custos de transporte e ampliar mercado para os produtos agrícolas. O Partido Liberal venceria a eleição de 1927 dependendo de barganha com dois deputados que exigiam primeira legislação de pensões para a velhice com renda muito modesta para pessoas com 70 anos ou mais. O novo primeiro ministro Mackenzie King reduziria tarifas sobre cargas, cortejando o Partido Progressista. Os rendimentos dos fazendeiros subiram, mas os conservadores voltariam em 1930 prometendo *conservar inovando* em plena depressão.

3. A comunidade política ampliada e a formação da cidadania social

3.1. O habitus do desbravador induz a consciência da cidadania social

A experiência dos anos de descontinuidade após a primeira guerra configurou percepção entre novos agentes empreendedores de exportações, influentes sobre a administração central, de que deveriam se antecipar às reivindicações sociais, redistribuindo renda no mercado para sustentar internamente o avanço da integração e da unidade nacional. Isso era prioridade na formação e ampliação da comunidade política. Ao aumento simples de oportunidades dos anos 1910-1920, seguiu-se busca de qualificação de habilidades de emprego, que centraria o debate político na melhoria dos espaços econômicos necessários ao desenvolvimento. Gerou-se consenso entre grupos econômicos.

Após curto período de 1930-1935, em que os conservadores voltaram ao poder intervindo na emergência da depressão e encaminhando legislação de seguro-desemprego, o primeiro ministro Mackenzie King retorna ao poder por mais 13 anos. Seu Partido Liberal governaria por 43 anos com breves interrupções até 1984, implantando modelo de Estado e de sociedade de Bem Estar. Um predomínio tão longo do vínculo entre Partido, Governo e sociedade, foi viabilizado pela originalidade da orientação política empreendida desde então. Ela reside no tipo de resposta canadense para aumento do investimento estadunidense nas indústrias automotiva, de polpa, papel e mineração - que gerava investimentos e empregos, mas transferia recursos. Ao invés de aumentar protecionismo ou gerar nacionalizações, a política do Partido Liberal foi de **continentalização econômica** buscando espaços especializados nos mercados externo e norte-americano. Iniciada no começo do século, ampliou-se na produção de manufaturados de guerra e defesa em 1940.

Assim, o Partido Liberal ampliava a própria plataforma de substituição de importações industriais dos conservadores, viabilizando a que capitais estrangeiros finalizassem esta substituição, mas também qualificava mão de obra e serviços internos e se projetava com outros produtos, serviços e capitais especializados para fora do Canadá. Isto seria observável especialmente após a segunda guerra, quando remessas líquidas de capitais canadenses aumentariam participação no PIB e a produtividade interna cresceria constantemente até 1980. Política tão reestruturante e ofensiva tornou-se viável pelo arranjo confederativo fundante canadense com jurisdições muito específicas, advindas de acordos gradativos entre suas províncias, que demandavam

integração de mercados bem diferenciados e vários níveis de negociação. Mais do que províncias conformava-se lentamente confederação de regiões inter-provinciais, tornando o País **inter-escalonadamente policêntrico**¹⁵⁵.

Há discussão ativa sobre o desempenho desta cidadania civil e política que se amplia por fortalecimento do federalismo entre Governo central e províncias, conformando programas sociais pela própria estrutura do Estado Federal. Ela se dimensionava pela natureza propositiva de cada programa. Relações recíprocas foram se formando lentamente com governos provinciais para atender demandas tornadas auto-evidentes pela cidadania direta. Políticas territoriais se afirmariam por divisões regionais e lingüísticas, confirmando o que dissera clássicamente o constitucionalista WILLIAM LIVINGSTONE, de que as comunidades foram modelando não apenas Estado federal, mas uma **sociedade federal**.¹⁵⁶

Esta sociedade se integraria por conjunto de regiões e estruturas sociais. Começou a tomar forma em associação complementar ampliada com a Grã-Bretanha após a primeira guerra mundial. O início de formação de programas sociais foi gerando *tipos de federalismo* adaptados à comunidade política segundo seus planos e valores.¹⁵⁷

O primeiro deles foi o **federalismo clássico** – que estabelecia níveis de responsabilidade entre poderes federais e provinciais. Eram programas para gerar habilidades e capacidades dos beneficiários, aumentando participação de grupos sociais sem serem diretamente redistributivos. Característica da igualdade básica de oportunidades especialmente na educação pós-secundária, que tratou de aumentar participação do ensino superior. Considera-se que são característicos do **liberalismo democrático** embora também incluam o **conservadorismo social** quando se trata de programas de assistência para manutenção de pessoas responsáveis por crianças e verbas para comunidades assistenciais.

¹⁵⁵ O conceito de *policentrismo*, ou multipolaridade, é utilizado por Samuel Huntington, em sua noção de Estados hegemônicos, clientes e relações de polaridades, in HUNTINGTON, Samuel (1999) *The lonely superpower*. *Foreign Affairs* v.78, nº 2 p.35-49. Huntington observa polaridades nas relações entre os Estados como nações, demandantes e ofertantes de níveis de assistências no plano de relações internacionais. A heurística atravessa toda a obra deste autor, e embora aplicada a contextos diferentes, é útil para precisar alianças e coalizões onde há um centro hegemônico. Descrição importante sobre o Canadá, em que o centro se forma com a própria colaboração atenta e constitutivamente decisória das partes-membros, em uni-multipolaridade construtiva com subsidiariedades, está in COURCHENE, Thomas, (2001) *A State of Minds. Toward a Human Capital Future for Canadians*. Montreal: IRPP, pp.21-33

¹⁵⁶ LIVINGSTONE, William (1956) *Federalism and Constitutional Change*. Oxford: Clarendon Press. Observa que o Estado foi uma conjugação de agentes expressivos de vontades societárias, representando interesses de partes em dimensionamento diferente.

¹⁵⁷ BANTING, Keith, op.cit.

O **federalismo cooperativo** envolvia desde logo programas conjuntos, contributivos e proporcionais à contribuição, como seguridade social do desemprego e pensões. Aqui há aspectos da democracia representativa tradicional e do **liberalismo social**, pois além de se distribuir recursos entre governos e destes com beneficiários por contribuições de cada parte, também se garantiu renda mínima da taxaçaõ geral a idosos, habilitando participação.

E o **federalismo compartilhado**, onde as quotas de ações nos programas foram compartilhadas entre governo federal e províncias em coalizões políticas com lideranças regionais e pressões apresentadas no Parlamento pelos partidos, formando a social democracia em um *sistema de saúde universal*, que se tornou emblema canadense. Na *habitação*, se começou a desenvolver sistema similar ao compartilhamento, havendo, porém, várias fórmulas conjuntas diferenciadas segundo a capacidade aquisitiva.

O federalismo foi a forma compreensiva em que este Estado se delineou, transformando determinadas políticas em políticas de Estado, não de Governo. A coexistência de planos diferenciados de entendimento e coalizãõ na política nacional ajuda a explicar, segundo Banting, porque o Canadá nunca viveu divisãõ entre classes sociais como entidades definidas. Desigualdades convergiam com interesses sociais. Uma cidadania trabalhista poderia se associar com lideranças investidoras regionais.

Classes, movimentos e agentes sociais apareceram diferenciados **dentro** de programas e planos. JENSON (1998; 2003) observa que encontro unificador e ampliado de tradições ocorreu na forma complexa de cidadania social. A herança francesa trouxe visãõ *participativa* do costume político de *solidarismo de açãõ assistencial* que se vinculou à herança inglesa de *demandas de liberdades civis* de indivíduos e sociedades:

“A tradiçãõ social liberal inglesa estava conectada com o sistema educacional e com os servições sociais. O pensamento político francês influenciou debates no Canadá na justificativa de cidadania baseada na redistribuiçãõ e definições de solidariedade social, com atençãõ especial à Governança, especialmente na dimensãõ de participaçãõ da cidadania. Isto advinha da Terceira Republica francesa a partir de 1870 e idéias de solidariedade de Durkheim sobre a divisãõ do trabalho. (...) O sistema francês foi gerando assistênciã pública como um direito social... Um deslocamento ocorreu no Canadá. Há ênfase na participaçãõ, seja do indivíduo, seja através de associações, e um entrosamento destas duas tradições. Seu encontro é visto no Quebec, onde a economia social se tornou importante parceiro nas discussões das reformas políticas e sociais. E no Canadá em geral com o terceiro setor, incluindo grupos de base religiosa como parceiros legítimos do Estado, para prover servições sociais..”¹⁵⁸

¹⁵⁸ JENSON, Jane. (1998). Mapping Social Cohesion: The State of Canadian Research. CPRN Study No. F|03. Ottawa: **Canadian Policy Research Networks** pp. 22-2; Ibid, Social Citizenship, Governance and Social Policy, in **Canada-Korea Social Policy Research Cooperation Symposium**. Seul: 2003, pp.12-17

A constitucionalização simultânea destes hábitos em regime social misto influenciaria o Estado de Bem Estar, porque a sociedade raramente vivenciou liberalismo conservador em competição de transações maximizadoras da propriedade individual no exclusivo *auto interesse* como “escolha racional”. *Escolhas individuais associativas racionais*, segundo LIPSET (1990) advieram de políticas dos “Tories” suportando democracia de welfare state, onde a identidade confederativa trouxe senso de contrato além do cálculo utilitário por domínio entre proprietários. Nesta organização, o liberalismo buscou direitos de acionistas a utilidades de crescentes serviços sociais sem utilitarismo estrito de sociedade possessiva de mercadores, como designada por MACPHERSON (1978:53-89). A vantagem da causa própria apareceu tanto quanto cada um serve outros e se favorece pelo múltiplo de atendidos, em escala de atendimento e serviços obtidos. Garantias complementares entre cidadania e Estado buscaram prosperidade que ampliaria comunidades. A Confederação, além de cessão de poderes, foi fórmula de avantajar direitos e recursos sociais na percepção de elites e grupos intermediários, influenciados por Stuart Mill.¹⁵⁹

3.2. Os Regimes políticos de Bem Estar

Além dos elementos civis e políticos que institucionalizaram o Estado de Bem Estar canadense, existem os regimes de Governo em que ele se constituiu. A cidadania social no Canadá se consolida no período principal de 1940 a 1980, com decisiva intervenção entre anos 1960-1980, embora sua configuração inicial ocorresse já nos anos 1930. Depois de 1980, retoma-se elementos conservadores contratualistas privados da cidadania civil quando a crise acentuada do paradigma do **modelo homogêneo** sinalizava transição rumo a uma quarta geração de direitos civis conexos.

Os três períodos principais de 1930 até 2000 advieram de **regimes políticos** que mediarão e viabilizaram provisões de recursos ao sistema no qual a cidadania se formou e compôs. Coalizões diferentes entre os agentes representativos aprofundaram níveis mais complexos de associativismo na sociedade canadense. Estes períodos acompanharam ciclos mundiais mas tiveram sua *redução sociológica específica ao País*, diferenciando-se pela sua formação social histórica, a inter-relação das comunidades de descendência inglesa e francesa, passagem da fase final colonial para a construção do Estado Nação, primeiro em associação ampliada com a Grã-Bretanha e

¹⁵⁹ Ver a política tory in LIPSET, Seymour Martin (1990). **The Continental Divide**. New York: Routledge. Sobre visão do individualismo possessivo e construção social do utilitarismo a partir de Stuart Mill, in MACPHERSON, Crawford (1978) **A Democracia Liberal: Origens e perspectivas**. Rio: Zahar

logo como Estado exportador na América do Norte. Por último, a recepção de imigrações e diversidade de regiões, e a implantação de instituições representativas de novos direitos formados, entre eles o do *multiculturalismo*.

3.3. Detalhamento dos Regimes, Representações políticas e Programas

O detalhamento dos respectivos regimes de Governança experimentados pelo Canadá especifica como se operacionalizaram os níveis estratificados de compreensão da sua comunidade política pela representação que esta formou através de seus agentes. Os acordos políticos canadenses instituíram os regimes lentamente desde os anos 1950, com o Estado de Bem Estar. Nos anos 1930, a disciplina dos agentes do Estado já renunciava governabilidade por um regime de Estado servidor, atento a demandas constituintes via parlamentarização política. Logo se passou ao Estado corretor, agindo como securitizador.

Tratando-se de um regime parlamentarista, a formação do gabinete foi sempre consequência dos resultados obtidos na eleição ao Parlamento, nomeado o Primeiro-Ministro na liderança do partido vencedor - inexistindo a separação formal entre poderes Executivo e Legislativo como nos regimes presidencialistas. A Governança, portanto, é resultado de alianças e relações que se criam e ampliam a partir dos partidos e suas alianças externas ao Governo. O Gabinete é controlável pelo Parlamento que realiza a governabilidade, atendendo requisito da maioria parlamentar. Mas o Gabinete antecipa-se propondo projetos de lei prevendo disciplina partidária, desde sempre o requisito para o funcionamento do Governo.

Esta disciplina é conseguida pela fixação dos representantes dos distritos, que aumentam seu quociente eleitoral a cada eleição, vínculos comunitários e representativos com candidatos que tem seus compromissos eleitorais. Embora haja eleição por maioria simples no caso do Canadá - o que significa uma competição que pode definir-se com votos proporcionais entre vários candidatos sem maioria expressiva - a representação se intensifica quando o vencedor necessita reeleger-se e ampliar bases de apoio. A mobilidade social exige dele redefinições de plataformas eleitorais em seu caucus partidário - o que interioriza no partido as questões que majoritariamente estão preocupando a região.

3.3.1. O caucus

O caucus é uma instituição predominantemente anglo-saxônica, também usada no Canadá francês, que reúne membros de cada partido, endereçando assuntos relevantes. No sistema canadense, decidem candidaturas dos parlamentares em eventos políticos. Os encontros são abertos e os participantes devem tornar-se membros. A estrutura interna é determinada pela eleição do coordenador, que seleciona representantes. Os “caucuses” são variados, por temas que atingem aspectos civil, político e social. Há sub-temas, em quantos forem os interesses da comunidade. Há caucus femininos, decidindo candidaturas femininas dos partidos, de moradores, caucus para discutir questões étnicas ou de minoria sexual, ou ainda temas relevantes ao debate de armas, propriedade, obras públicas. Desde os anos 1920, o então candidato Mackenzie King deslocou eleição de primeiro ministro para ambiente mais amplo das convenções. Isto reforçou e centralizou poder no modelo de primeiro ministro executivo. As lideranças de caucus têm pouca possibilidade de interferirem na Governança, mas sinalizam disposições do partido para votações e intenções dos deputados, e acompanham permanentemente seus constituintes. O caucus difere significativamente do partido na dinâmica interna e formação, pois tem oposições, e os membros não se constroem pela disciplina partidária que forma agendas de Governo. Isto é desfeito assim que o caucus se reúne, como indica THOMAS (1997) ¹⁶⁰

Os **partidos** se comportam como agências de recrutamento, seleção e colocação de pessoas em cargos públicos, provendo lideranças para o Governo. Fundações do Governo Parlamentar e Gabinete combinam-se para formular solidariedade de partido, em uma estrutura que inclui líderes de Câmara e Senado, Gabinetes de Controle, e Escritórios de Pesquisa dos Caucus. Há variabilidade entre caucus, tanto na estrutura como composição regional, mandato, delegação e natureza das agendas do Parlamento. Atinge gabinetes, escritórios de pesquisa e Whips – os líderes dos partidos no Parlamento.

3.3.2. Formulação de programas

Os programas são definidos pelas alianças dos líderes partidários, que se orientam pelos líderes provinciais, por grupos de pressão, movimentos e entidades sociais e pela rede de caucus. Os deputados federais de uma província, porém, não se

¹⁶⁰ THOMAS, Paul (1997) *Caucus and Representation in Canada*, in Party Caucuses: Behind Closed Doors Ottawa November 21 – 22, 1997 Canadian Study of Parliament Group: Ottawa

relacionam com um governo provincial e podem até ser oponentes, e o partido do Governo pode ser politicamente fraco em certas regiões, o que não complementa o sistema partidário nos diversos níveis de governo, porque os partidos têm dois níveis completamente autônomos: os partidos federais e provinciais têm o mesmo nome, mas são organizações separadas, tanto legal como politicamente. Seus líderes têm carreiras políticas separadas, financiamentos de campanhas separados e bases eleitorais diferentes. Em várias províncias, partidos completamente diferentes operam nos níveis federal e provincial, havendo pouca verticalização pela qual possa se realizar a gestão intergovernamental. A Câmara Alta permanece corpo não eleito, apontado desde os primeiros anos pelo primeiro-ministro como conselho constitucional das províncias. Não é fórum de disputas inter-regionais.

Nos períodos em exame, há mudanças de programas pelas configurações diferentes que a cidadania apresenta segundo constrangimentos constitucionais e disponibilidades para reformas, ou coalizões políticas que vai construindo. As áreas em que políticas se distribuem especificam provisões de recursos para construção da cidadania social. Programas denotam compreensão ampliada de agentes sobre serviços disponibilizados e modificam estratificações anteriores. Não são automaticamente instituídos, mas construção de relações por interação entre demandantes de provisões em instâncias sociais, setoriais e provinciais, e provedores de legislações e atos administrativos como titulares de cargos ou detentores de mandatos. Há com isto, *requalificação* da cidadania pela sociedade política¹⁶¹.

3.3.3. O modelo que formou o sistema de Bem Estar canadense

O sistema de Bem Estar canadense resultou da transformação da concepção anterior de apoio de caridade, contida nas comunidades devocionais religiosas, para o conceito de *serviço social* sob coordenação e direção do Estado com o sistema secundário das existentes instituições voluntárias que geraram pontos de intersecção no atendimento em municípios e redes locais. Estes subsistemas entraram em ação como provedores subsidiários. O modelo seria modificado segundo conjunturas que se abriram em três momentos principais. Embora 1930 seja o período fundante de uma consciência de reformas, como consequência da depressão de 1929, é em 1940 que o Estado se mobiliza com a sociedade para a legislação das primeiras políticas sociais. Elas iriam se

¹⁶¹ Termo já tratado em metodologia, sobre sentido de ampliação e dispersão de conhecimento político.

consolidar nas décadas de 1950 e 1960, formando áreas de intervenção e participação básicas que comporiam uma cidadania social em programas que atravessaram revisões conjunturais e reformulações das décadas de 1980 e 1990, sem serem alterados no paradigma básico que lhes deu origem: a construção de um espaço civil e político socializado onde a cidadania se distribuiu como direito reconhecido de formação e representação social no Estado. Estes direitos e esta representação passam por requalificação contemporânea sobre sua natureza.

3.3.3.1 Áreas e programas

Cinco áreas se instituíram com programas ao longo do tempo, embora para efeito de orçamento, o Canadá considere área social despesas de Seguridade, Serviços Sociais (ou Assistência Social), Saúde e Educação. A Habitação é rubricada separadamente de despesas sociais, embora aqui seja considerada investimento em bem estar social.

a. A **seguridade social** trata de um conjunto de programas de prevenção contra o risco social do desemprego, inabilitação para o trabalho, incapacitação física ou mental, e também a previdência para o período de envelhecimento e aposentadoria.

Embora o primeiro programa tenha sido o de pensões muito modestas para a velhice sujeito a testes nos anos 1920, considera-se que seu verdadeiro começo abrangente foi *programa social nacional de seguro desemprego* contributivo entre empregadores, empregados e Governo, com contribuição à parte pelos autônomos. Criado em 1935, mas efetivado somente em 1940. A cobertura inicial previa força de trabalho industrial e urbana e excluía agricultura, pesca, serviços privados domésticos, empregados públicos e as rendas de alto padrão. A recolocação média dos benefícios atingia somente 50% dos salários, com um suplemento modesto de 15% para demandantes casados. Com os anos, o programa seria deslocado por sucessivos governos, empregadores e empregados que o utilizaram para treinamento, redistribuição de renda regional e suplementação de renda.

Foi expandido em 1971 para incluir todos os empregados, com taxa de reposição de 66% dos salários e benefícios nas regiões com alto nível de desemprego, cobrindo inabilitação pela doença e inabilitação temporária, e também benefícios de maternidade. A partir da crise do final dos anos 1970, começou a ser criticado como “renda passiva”, que não formaria “atitude de trabalho”, e recebeu corte na taxa de reposição para 60% em 1978, 57% em 1993, 55% em 1994, sendo focado a trabalhadores necessitados. Em

1996, a taxa de reposição foi diminuída para 50%, com aumento de restrições sobre beneficiários, especialmente reincidentes. O governo federal deixou de ser contribuinte.

O *segundo* elemento da seguridade foram as *pensões universais* advindas da taxação geral iniciadas em 1951, e adicionadas de um suplemento de renda garantida em 1966, ambas visando somente idosos acima de 65 anos. O suplemento foi introduzido como medida temporária enquanto as pensões contributivas criadas em 1966 não estivessem em pleno crescimento, mas tornou-se permanente por sua eficácia em reduzir a pobreza dos idosos. Em 1975, foi acrescido do benefício do auxílio-esposa sujeito a exame, para esposas dos idosos de baixa renda. O modelo atingiu seu máximo valor na década de 1980, provendo suporte parcial para quase a metade da população idosa. Nos anos 90, o conjunto de pensão e suplemento foi retirado dos 5% de idosos de alta renda pelo imposto de renda.

O *terceiro* elemento é o de *pensões contributivas*, criadas por reforma constitucional em 1966 em duas versões, o do Canadá inglês e o da província de Quebec. Iniciou com uma taxa de reposição média de 25% dos salários no curso de vida, e o de Quebec diferenciou-se da sua contraparte canadense geral por ter fundos acumulados de títulos do governo provincial, redistribuindo com isto renda aos níveis mais baixos, além de uma Caixa de Depósitos em aplicações financeiras visando capitalização. Os dois planos se consolidaram ao longo dos anos em 40% de reposição média dos salários, atingindo um máximo de 55%. As províncias resistiram a ampliar benefícios. Em 1996, foi feito levantamento atuarial e revisão intergovernamental, concordando-se em aumentar taxas de contribuição do plano geral canadense, e em 1998 houve reforma final, autorizando-se investimento de recursos indisponíveis em fundos de capitalização sob conselho curador.

O *modelo geral de previdência* estabilizou-se numa combinação entre a seguridade mínima garantida da velhice, e benefícios máximos da pensão contributiva. A média dos aposentados canadenses retira seu rendimento mais substancial de pensões ocupacionais privadas patrocinadas de fundo entre empregadores e empregados, fundos de pensão particulares e outras formas de poupança.

b. A segunda área do sistema de Bem Estar é a da **assistência social** que começou com caráter universal, porém foi tornada seletiva por exames de renda mínima ao longo dos anos. Tratava-se de um *programa federal direto de auxílios familiares* por

criança em 1944, que formaria inclusive fonte de renda das camadas médias. Estas prestações federais vieram a estender o que já era realizado por algumas províncias.

O auxílio familiar apareceu quando foi concebido nos anos 1940, como modelo conservador social praticado por governos liberais para equalizar tensões dos grupos comunitários menos favorecidos e viabilizar sua inclusão dentro das capacidades de consumo. A ausência no Canadá de sistema centralizado de fixação de salários entre diferentes setores da classe operária causava distribuição desigual, havendo salários insuficientes para subsistência familiar. Os auxílios familiares surgiram como complementos salariais de subsídio ao pessoal de baixa remuneração que não gerariam pressão sobre inflação. Durante três decênios, o sistema de prestações por criança ficou intacto, admitindo programa adicional para jovens de 16 e 17 anos em 1964.

Em 1970 propôs-se plano de seguridade de renda familiar para substituir transferências às famílias, preterido em benefício do aumento do montante por crianças, indexando-se ao custo de vida. Os auxílios familiares seriam reunidos a um *crédito de impostos* por criança na década de 1980, quando representavam importante elemento na composição de renda das famílias com crianças, e eram o principal meio de transferência de renda. Foram progressivamente caindo como percentual da renda média: em 1945, representavam 4.7% da receita média das famílias, mas em 1971, não mais do que 1.8%. Graças ao aumento e indexação, voltaram a representar 3.2% em 1986. As providências do governo federal foram de focar o auxílio através de créditos em impostos, retirando apoio a famílias de renda média e superior. Os créditos em impostos aumentaram 65%. Durante os anos 1990, foi retirado o princípio de universalidade, transformando auxílios familiares em suplemento para famílias de rendas modestas.

Desde 1993, as famílias com uma criança ou mais recebem uma ajuda financeira associada à renda mais elevada dos dois pais, para as necessidades das crianças, transferida mensalmente como crédito de imposto sobre a renda. O montante é ajustado todos os anos em função da renda familiar líquida e de ganhos declarados nas declarações do ano precedente. O recebimento é escalonado a partir do primeiro, segundo e terceiro filhos e as famílias com renda baixa recebem um adicional por domicílio, sob certas condições.

O princípio da equidade vertical trouxe problemas para a horizontalidade, isto é, famílias de renda comparável que não têm crianças não estão sendo beneficiadas. As

famílias cuja maior parte de renda anual provem da ajuda social do seguro desemprego e outros programas governamentais perderam o direito à ajuda familiar. Pretendeu-se explicitamente incentivar trabalhadores de renda baixa com filhos a buscarem mais intensamente o mercado de trabalho, dispondo do benefício às crianças. São 23% de famílias da população economicamente ativa que recebem o benefício.

A despesa total reduziu-se de 1.10% do PIB para 0.67% de 1975 a 1995. O programa representava 5.29% da seguridade social, caindo em 1995 para 2.54%.¹⁶²

Além dos auxílios familiares, desde a década de 1960 havia o *Plano Canadense de Assistência*, consolidando programas compartilhados de financiamento mutual entre governo federal e províncias, em padrão nacional de atendimento social. Serviços antes dispersos prestados por províncias e comunidades, foram reunidos como atendimento a idosos, inabilitados físicos, centro de cuidados infantis, família e juventude. Chamados tipicamente de “serviços de bem estar”, ou welfare por diferenciarem-se dos contributivos, são prestados diretamente nos locais com apoio das entidades devocionais e civis e se integraram pelas províncias ao plano federal. Mas ao contrário da seguridade, esta área ficou extremamente descentralizada a critério das províncias com desempenho irregular. O período de maior investimento em assistência transcorreu da metade dos anos 1950 até fim dos 1970, beneficiando principalmente províncias mais pobres. A partir de 1990, vários benefícios foram cortados por crescimento do déficit público. O teto de repasses foi fixado pelo governo federal em 5% às províncias mais ricas por cinco anos. O orçamento federal nunca seria completamente fixado, porque cada província fazia despesa em aberto. Finalmente, na metade da década, o plano foi incorporado a outro maior, incluindo transferência social e saúde (Canada Health and Social Transfer), que diminuiu valor global ao realizar cortes seletivos. O conceito de *serviço social* firmou-se desde 1980, inserindo assistência em modelo de produtividade social. *No conjunto, a seguridade respondeu por 9.7% do PIB em 2000.*¹⁶³

c. A terceira área é a da **saúde universal**, cobrindo atendimento hospitalar, serviços médicos e cuidados ambulatoriais, que começaria em 1957 com o seguro hospitalar, e seria consolidada dez anos depois com o seguro médico conveniado sob responsabilidade completa das províncias. Financiada em partes iguais com transferências diretas do governo federal, prevendo vigência e portabilidade para todo o

¹⁶² GOUVERNEMENT DU CANADA. Développement des ressources humaines. **Statistiques sur la sécurité sociale 1970-71 à 1994-95**, cat. no MP90-2-17-1995.

¹⁶³ Ibid, MP90-2000

País. O custo de drogas só é coberto a idosos, e não atinge atendimentos dentários e cuidado de longo prazo a pacientes crônicos, o que tem sido muito reivindicado para ampliar cobertura universal. Representa modelo síntese do Estado de Bem Estar canadense pela abrangência de sua interação entre todas as classes sociais, já que os serviços que presta são em caráter de exclusividade. Tem passado por crise de paradigma desde 1980 até o final do século XX. Em 1977, seu financiamento seria modificado por bloco de repasse anual que incluiu a educação pós-secundária, e feito parcialmente de forma direta, parcialmente em crédito de impostos às províncias. Com aumento do déficit público e inflação nos anos 1980, criou-se unidade de valor de referência, vinculando-a a taxa de crescimento da economia. Os valores diminuíram em termos reais, e as províncias aplicaram discricionariamente. Em 1986, transferências foram limitadas ao aumento do PIB menos uma porcentagem de dois pontos, e em 1990 foram congeladas em termos absolutos por dois anos. Finalmente em 1995, o governo federal implantou novo modelo agregando repasses de saúde, educação e assistência social, mas aplicou substancial redutor. A decisão sobre a saúde é exclusiva das províncias, que provêem administração, pagamento direto, controle sobre orçamento de médicos e hospitais, e reestruturam sistemas. A única condicionalidade reside nos aspectos gerais da legislação federal, reiterada e aprimorada em lei pelo Canada Health Act de 1984. Por tradição, os serviços de saúde sempre foram também providos subsidiariamente por entidades não lucrativas e hospitais comunitários, e o total da despesa passou de 5.4% do PIB em 1960 a 9.5% desde 1998, variando a participação pública de 42% para 70%.¹⁶⁴

d. A área da **habitação** teve sua primeira legislação em 1935, que se ampliaria em 1937 com juros subsidiados para empréstimos. Mas a primeira lei nacional de habitação para moradias de baixa renda e habitações sociais sem fins mercantis surgiria em 1938 (National Housing Act). Em 1946 seria criada a agência nacional Central Mortgage and Housing Corporation, que realizaria empréstimo a hipotecas, políticas habitacionais e pesquisas. Evoluindo da construção para incorporação e apoio a comunidades a partir de 1950, securitizando empréstimos e projetos de habitações de propriedade pública. Avalizando hipotecas, tornar-se-ia emprestadora de última instância para incorporações por recursos de bancos privados.

¹⁶⁴ GOUVERNEMENT DU CANADA. Développement des ressources humaines. **Statistiques sur la santé e Canada's National Statistics Agency**

A política habitacional acompanharia o movimento do Estado de Bem Estar em parcerias com agências municipais não lucrativas nos anos 1960 para atender crescimento urbano. Unidades subsidiadas e não subsidiadas seriam o centro da atividade em viabilizar financeiramente lotes urbanos com densidade adequada para os projetos incorporados. A corporação mudou ênfase do mercado imobiliário nos anos 1970 a 1980 para criar parcerias com províncias e municípios no financiamento da habitação social a famílias e idosos, estimulando departamentos de habitação provinciais para financiamento com isenção de impostos e planos especiais de aquisição. Também habitações públicas para aluguel à baixa renda, viabilizados por organizações não lucrativas e cooperativas de construção, que nos anos 1990 focaram especialmente atendimento dos grupos sem teto. O National Housing Act foi modificado para permitir-se entrada de 5% do imóvel, removendo-se barreira a compradores do primeiro imóvel.

e. Por último, a **educação pós-secundária**, com a formação de colégios superiores comunitários e universidades. O governo federal centrou nela a integração com o Estado de Bem Estar, pois o aprimoramento do ensino elementar e secundário sempre fora responsabilidade constitucional das províncias em verba normal de orçamento, com apoio do governo federal quando solicitado.

A rede de educação canadense pós-secundária iniciou por acordo entre o governo federal com as províncias em 1951, advindo da pesquisa científica e pessoal altamente treinado pela segunda guerra mundial. Nos anos 1950, uma Comissão Nacional de Artes, Letras e Ciências recomendou provisão regular de suporte financeiro para a educação superior, planejando sua expansão com franquia direta e irrestrita às universidades. Neste período, apenas 2% tinham grau universitário. A educação pós secundária vocacional, provida por variedade de instituições especializadas, seria alterada nos anos 1960 para enfoque de colégios comunitários de nível superior por auxílio técnico, retreinamento, transferências de recursos e ajuda a estudantes. Foram expandidas também universidades, enquanto a grande maioria da juventude completava o secundário e oportunidades educacionais passavam a ser vistas em contexto de educação continuada no curso de vida.

Uma rede de 200 instituições do tipo de colégios comunitários superiores agregou-se ao longo dos anos à sociedade canadense junto com universidades. Os colégios comunitários não conferem graus, mas diplomas e cursos de bacharelado,

técnicos ou comerciais que substituíram institutos técnicos ou agrícolas anteriores. Constituem instituições comunitárias independentes de educação superior que transferem créditos de transição para a universidade. Seus cursos variam conforme necessidades das comunidades onde se inserem. Embora provinciais, todos os *colleges* compartilham metas comuns em custos mais baixos, orientação comunitária para aprimoramento de habilidades, estágio de dois anos para a universidade, busca de emprego, retreinamento ou educação continuada de adultos. Provêem cursos em fins de semana, ajustam demandas por estilos de vida e estão em centros mais populosos. Muitos têm ensino à distância ou até se agrupam comunitariamente em salas vazias.

O sistema educacional também modificou sua administração ao longo do tempo, mas sua política fundamental se manteve. A partir de 1966, os programas federais diretos às universidades foram compartilhados com os governos provinciais. Em 1967 foi instituído Conselho de Ministros de Educação para assuntos de mútuo interesse e cooperação com o governo federal. Também representa interesses internacionais das províncias, e coordena projetos específicos de cursos elementares a superiores, pelos ministros de educação. O financiamento também foi mudado: em 1977, associou-se ao modelo conjunto com a saúde, e nos anos 1980, fez parte do crédito tributário federal às províncias. As instituições ficaram mais dependentes de mensalidades estudantis.

O ingresso das mulheres foi crescente de 1960 a 1990 e atingiu **paridade** da população universitária em 1986, comparada a um terço em 1960. Permanecem sub-representadas em muitos programas de pós-graduação e níveis gerais de Mestrado e Doutorado. Ainda há sub-representação em currículos e cursos como matemática, física e química. Há maioria de estudantes femininas em economia artesanal, educação comercial e línguas. Nos colégios comunitários, compreendem mais de 90% em enfermagem, medicina reabilitativa e tecnologia secretarial ou 80% em biblioteconomia e serviço social, e mais de 50% em pedagogia, ou artes de alto nível. Esta formação restringe especializações de trabalho, mas há mudanças à medida em que se diversificam as matrículas. No geral, as mulheres representavam 51% das matrículas universitárias e 59% dos *colleges* em 2000.

Aumentou centralização dos sistemas educacionais e despesa pública, e o Governo federal permitiu a estudantes financiarem parte dos juros. Também fez passar legislação proibindo ação em justiça contra estudantes por período de 10 anos após o fim de seus estudos. Aqueles com dificuldade em repagar financiamentos podem

estender empréstimo por 15 anos. A democratização financeira do acesso à universidade foi progressiva desde 1955, quando 25% das matrículas e custos operacionais eram suportados por mensalidades. Nos 30 anos esta proporção baixou para 13%.

A despesa pública com a área pós secundária cresceu de 5.31% do orçamento geral em 1990, para 6.06% em 2000¹⁶⁵. A relação das universidades com o sistema federal chegaria aos anos 1990 em profunda revisão: elas reivindicam auto-regulação em matéria acadêmica e não interferência em centros de pesquisa. Também há debate em como tornar programas universitários mais flexíveis, aumentando cooperação inter-universitária, qualidade do ensino e abertura a estudantes não tradicionais. A integração universidade-sociedade visa desenvolver pesquisa para necessidade social e gerar vínculos com faculdades comunitárias. O sistema canadense é múltiplo, com ensino de conhecimento especializado para empregos de alto nível, pesquisa básica, serviço público, provisão de conhecimento prático e social e equalização de oportunidades. A tradição é de educação qualificada com pouca diferenciação interna. Universidades oferecem principalmente graduação, sem setores altamente seletivos em artes liberais.

De fins de 1980 a 2000 cresceu formação superior entre 25 a 64 anos de 30%, para 41%. Diminuiu segundo grau incompleto de 32% em 1990, para 22% em 2000, e a média geral passou a 12 anos de estudo, incluindo imigrantes. O Canadá dispendeu **6.6%** do PIB em educação em 1999 - despesa publica e privada.

No conjunto de seguridade, educação e saúde, o País dispendeu **25.8%** do PIB em seu Estado de Bem Estar Social em 2000, ou U\$ 8.562 per capita medido em paridade de poder de compra.¹⁶⁶

Há então sistema que iniciou emergencialmente com seguro desemprego e assistência familiar, compensando quedas de renda por integração homogênea de equipe produtiva, ampliando-se para comunidades educacionais, atingindo universalidade da saúde e atenção aos idosos. Visando cobrir período de produtividade plena e emergência, foi além de regimes liberais residualistas – por consenso no apoio ao conhecimento e produtividade intensiva, como educação e saúde.

¹⁶⁵ROYAL COMMISSION ON THE STATUS OF WOMEN(1970); Gaskell, Jane et Wilinsky, John (1994) **Inform the Curriculum** .E dados do Survey of Financial System of School Board e Federal Government Expenditure in Support of Education

¹⁶⁶ Fonte: Relatório OCDE, 2000. Não estão computadas despesas com Habitação, não rubricadas em programas sociais e que passaram por muitas mudanças, incluindo forte retraimento de despesas publicas.

3.3.4. Os agentes beneficiários

Os agentes beneficiários de programas de cidadania e ao mesmo tempo construtores de ações que modificam formulação dos programas (porque usuários e clientes deles) viriam a ser, na vigência plena do Estado-sociedade de Bem Estar :

- a. Classes sociais empregadas na indústria, comércio e serviços
- b. Mulheres candidatas a empregos
- c. Mulheres domiciliares e mães
- d. Grupos de serviços desqualificados urbanos
- e. Empregados, empregadores privados, contribuintes da Previdência
- f. Servidores públicos aposentados
- g. Idosos sem renda e previdência contributiva
- h. Estudantes de curso superior

4. Períodos

A construção da cidadania social canadense ocorre então em três períodos básicos, inseridos em um ciclo de 1930 a 2000 para efeitos deste trabalho, mas que evidentemente, continuam em vigência até o presente. Apresentam-se de forma contínua com detalhamento de coalizões, distribuição de representações dos agentes políticos no Parlamento segundo representação social de conhecimento evidenciada na formação de parlamentares, e programas colocados em ação. Há conjunturas que influenciaram formulação de programas e seus resultados como motivo básico da metamorfose de um período rumo a outro.

Veremos adiante a construção brasileira.

Parte II
A construção brasileira

“O tiroteio cessara ao entardecer. Talvez a munição do sobrado tivesse acabado. Ele podia atravessar a rua devagarinho assobiando e acendendo um cigarro. Seria até uma provocação bonita, vamos, Liroca, honra o lenço encarnado. Mas qual! Lá estava a sensação fria de vazio e até enjôo na boca do estômago, o vento minuano gelado nos miúdos. Onde lhe vinha tanto medo! Decerto do sangue da mãe, pois as gentes do lado paterno eram corajosas – o avô de Liroca fora um bravo em 35. O pai morrerá na mesma revolução... numa carga de lança, mas lutando até o último momento”

Érico Veríssimo
“O Tempo e o Vento”*

A imagem e o horizonte social sobre um tempo marcado pelo vento, pelo lenço e a presença feminina herdada de combates dos revolucionários farroupilhas de 1835 numa região de conflito permanente, dão a perspectiva de onde se construía o desafio pela disputa do espaço na configuração nacional. A unificação política da cidadania seria formada pela complementariedade sucessiva de quatro regiões predominantes no imaginário a partir da Independência e do Império. O Rio Grande do Sul, São Paulo, Minas e o litoral do Rio gerariam uma integração centro-meridional dentro da situação institucional do País.

As fronteiras sociais que o grande escritor brasileiro aponta a partir do conflito do pertencimento em meio à diferença entre a experiência dos vizinhos estrangeiros e a comunidade brasileira, seriam o ambiente inquieto de alianças que determinariam a formação do futuro Estado Social. A cidadania resultaria de um processo de conflito e exclusão intermitente, concentração e descentralização, integrando o hábito social pelas diferenças entre estados que desenhariam o futuro de federação, cortejando permanentemente o apoio adicional das lideranças nordestinas.

Este percurso se iniciara pelo *desbravador bandeirante* explorador da Coroa no século XVIII integrando rotas de regiões do País, complementado quando os *estancieiros sulistas* adicionaram ao imaginário brasileiro o carisma da intervenção missionária do Estado como agente donatário de um modelo social através da República. Esta formação influenciaria diversos níveis de programas na Governança, formatando-os a partir de 1930, incluindo um processo de modernização conservadora que aguardaria longamente até o final dos anos 1980 por uma nova cidadania constitucional.

* Parte I - O Continente “O Sobrado” p.21. (2005) São Paulo: Cia das Letras

1. A Formação do habitus que levou à federação

É uma questão assente no debate sócio-econômico brasileiro a observação de FURTADO (1970:28) sobre o desmembramento e transformação causados na colônia portuguesa no século XVIII, pela sociedade extrativa e beneficiadora de ouro:

“... A vida urbana desenvolveu-se e formou-se um mercado de alimentos, o mercado de animais atingiu as regiões sulinas, o pólo mineiro permitiu que se formasse entre o Nordeste, o Centro e o Sul, vínculos econômicos, na fase imediatamente anterior à Independência... As principais conseqüências do advento do pólo mineiro foram a aceleração do povoamento, com aumento relativo da população de origem européia; a aceleração da urbanização com crescimento relativo da economia monetária ligada ao mercado interno; e a articulação das regiões pecuárias do sul com a área central, em razão do grande mercado de animais de carga criado pela mineração.”¹⁶⁷

Seria esta integração ampliada de regiões diferenciadas e distantes pelo fornecimento de produção ao ciclo mineiro e a posterior internalização do centro de decisões da Corte portuguesa transferida ao Brasil no século XIX, que faria emergir uma consciência de atividades artesanais. Formar-se-iam choques iniciais com a consciência mercantil e agrária aristocrática, importadora européia de manufaturados. Com o retorno de D.João VI a Portugal e o estabelecimento de Pedro I como príncipe regente, a idéia de uma monarquia “dual” fora tenazmente defendida por proprietários plantadores, por pecuaristas com muito capital aplicado em escravos e comerciantes neo-colonialistas portugueses.

Não era o caso dos fazendeiros do Sul, que secundariamente se baseavam em escravos, nem dos republicanos da pequena classe média urbana do centro do País, que desejavam seguir o exemplo dos Estados Unidos.¹⁶⁸ A pressão portuguesa pelo retorno de D. Pedro I foi uma tentativa de anular a Regência e a própria Monarquia Dual. Quando as Cortes Portuguesas desprezaram os deputados brasileiros como delegados às assembleias em Lisboa, estava dissolvida a idéia do Império Unido e aberto o caminho para a formação de um Estado centrado nas Américas, voltado para suas responsabilidades internas. A crise política de 1821 culminou com emancipação política de 1822 e ruptura entre os dois países, retirando fidelidade do príncipe e da cúpula política moderada ao modelo pactuado.

¹⁶⁷ FURTADO, Celso **Formação Econômica do Brasil** (1970) Rio: Lia Editor 3ª parte: “Herança Histórica”

¹⁶⁸ WEHLING, Arno, A monarquia dual luso-brasileira – crise colonial, inspiração hispânica e criação do Reino Unido, in **Anais do Seminário Internacional D. João VI – Um Rei Aclamado na América**, Rio: Museu Histórico Nacional, 2000, p. 338.

No segundo semestre de 1822, tratava-se da estruturação política do novo país, que BASTOS (1992:281) verifica carente de representação:

"a Independência em 1822 evoca a nação como conceito, mas não destrava as medidas necessárias, concretas, para o seu amadurecimento para uma maior igualdade de direitos, a progressiva sedimentação de interesses e aspirações comuns, que são a alma e os pressupostos pelos quais a grande maioria se reconhece e se comporta como uma Nação." ¹⁶⁹

Ao invés da formação de amplo contrato entre agentes políticos representativos para Monarquia Constitucional, a regência de D.Pedro, sua entronização e a Constituição de 1824 se faziam sob princípio de liberalismo que seria, conforme MERCADANTE (1965:30) uma forma de "*restauração romântica*"¹⁷⁰, doutrinário da formação gentilícia e baseado na tradição hereditária. Seu princípio de legitimidade seria a permanência monárquica da casa de Bragança, já enunciada por ele no "Dia do Fico":

"Senhor... mal se pode esperar que um Povo nascido e criado debaixo de Governo Monárquico, acostumado há séculos a ver o Supremo Poder da Nação depositado em indivíduos descendentes de uma mesma família, e esta sendo-lhe cara por tantos títulos, possa agora acomodar-se (e já de repente) com Governo, por ele, até agora desconhecido, não vendo a sua testa, pelo menos um descendente daqueles a quem seus Pais e Avós obedeceram, e a quem ele mesmo está no costume de obedecer"¹⁷¹.

Os liberais radicais pretenderam submeter D.Pedro a um "juramento prévio" sobre a futura Constituição – implicando-o com Monarquia constitucional que inauguraria o Brasil independente, colocando a questão do Soberano ou Assembléia, da Coroa ou Constituição. Facções se formam no conflito entre defensores da monarquia constitucional, republicanismo e neo-colonialismo, intermediado pelos monarquistas. Os *neocolonizadores portugueses* concentrados no serviço público e comércio foram vencidos, pois desejavam retroagir ao período fechado anterior a 1808, como meros comissários da metrópole¹⁷². A consciência nacional se ampliaria nos conflitos da Constituinte de 1823 entre os *brasileiros* e a elite aristocrática que restara - respaldando calculista burguesia mercantil exportadora-importadora portuguesa - o que levou

¹⁶⁹ BASTOS, Celso Ribeiro (1992) **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, p. 281.

¹⁷⁰ MERCADANTE, Paulo (1965). **A Consciência Conservadora no Brasil**. Rio: Saga, p.30

¹⁷¹ PEDRO I, Dia do Fico, 9 de janeiro de 1822, ARQUIVONACIONAL Rio: Cons. Federal de Cultura, 1973, Tomo II, p.38.

¹⁷² Sobre juramento ver LIMA, Oliveira (1997) **O Movimento da Independência. 1821-1822**. Rio: Topbooks, p.43. "Comissários" eram representantes comerciais apodados pejorativamente pelo vice-rei Marquês do Lavradio, porque os projetos econômicos deste esbarravam na pouca autonomia dos investidores mercantis locais. Relatório do Marquês de Lavradio in Visconde de Carnaide (1940) **O Brasil na Administração Pombalina**, São Paulo. Editora Nacional, p. 350.

D. Pedro I a impor a Constituição de 1824 e a dissolver a Assembléia. Os defensores da monarquia eram moderados contratualistas, enfrentando a minoritários republicanos, separatistas e neocolonialistas. Bonifácio, Gonçalves Ledo e Silva Lisboa, futuro Visconde de Cairu, defendiam a unidade do País sob regime constitucional monárquico, com estabilidade para proprietários rurais regionais com títulos de nobreza alinhados à monarquia – o que garantia integridade territorial. Bonifácio era um contratualista que não agradava aos latifundiários, pois pretendia libertação dos escravos, emissão de títulos de terras e se pronunciava por isto ¹⁷³.

A forma de “*Império*” se define na Constituição como “a associação política de todos os cidadãos brasileiros”, no artigo 1º, sujeita em sua forma de governo à dinastia imperante da Casa de Bragança, baixo auspícios da Religião Católica como religião de Estado, permitindo, porém culto doméstico ou particular a “todas as outras religiões”. Não se previa nenhuma situação federal entre governo central e províncias, consideradas unidades locais ou parciais de uma só e mesma unidade geral, pelo artigo 2º. O Poder Moderador foi a única fórmula aceita por D. Pedro para vigência de Monarquia Constitucional com eleições indiretas para Deputados e Senadores entre cidadãos ativos nas assembleias paroquiais das províncias. Apenas eleitores de credo católico poderiam votar e ser votados. Mesmo facções democrático-republicanas apoiaram Monarquia Constitucional sustentada em votos. O Estado Nação se apoiava em *pacto constitucional*.

As cidadanias civil e política foram despertadas pela Independência, mas logo restringidas com a Carta outorgada, e o projeto de Bonifácio reforçou o Imperador em breve equilíbrio entre a animosidade de colonos brasileiros com portugueses, a quem D. Pedro era ligado. A abdicação final em 7 de abril de 1831 em nome de seu filho concentraria poderes em uma Regência uniformizadora severa de províncias ainda sem sentido federativo, ex-colônias dispersas pela dominação divisionista portuguesa. O incipiente sistema de partidos se formou dentro do unitarismo constitucional que nomearia presidentes provinciais aceitando corpos legislativos pelo Ato Adicional de 1834, mas não monarquia federal. O poder se centralizou e reduziu até a autonomia que tinham municipalidades desde a colônia.

¹⁷³ JOSÉ BONIFÁCIO DE ANDRADA E SILVA, Representação à Assembléia Geral Constituinte e Legislativa do Império do Brasil sobre a escravatura, in Obras de José Bonifácio. Santos: ed. Edgard de Cerqueira Falcão, 1965, vol. II, p. 11

A idéia central de que o liberalismo significava descentralização para ampliar negócios e integrar a sociedade por poderes regionais colocaria em conflito a **liberais** e **conservadores**, estes com funções de reforçar o poder central. O modelo unitarista consagrou aristocracia hegemônica dependente de casas comerciais importadoras, traficantes de escravos, despachantes portuários e investidores agrários. Isto excluía oportunidades distributivas de terras para produção agrícola. Pequenos comerciantes, artesãos e prestadores de serviços somavam-se em uma sociedade civil agregada ao Estado. A cidadania política limitada consagrava o poder do mais forte, e os conservadores conciliavam interesses apropriando-se previamente das motivações liberais, na ordem de escravidão com mercantilismo, como observa ainda MERCADANTE (1965:249-50),

“A "consciência conservadora" era de fato um pragmatismo, um arranjo oportunista de soluções oportunas. Que esse arranjo, no mais das vezes, se compusesse de idéias teoricamente contraditórias, cuja acomodação resultaria escandalosa do ponto de vista das mentes mais apegadas à coerência discursiva, era coisa que não abalava no mais mínimo a classe dos senhores, mais interessada em viver do que em filosofar. Mais ainda, a coexistência de valores incompatíveis, longe de ser sinal de irrealismo ou de falta de sensibilidade, era muitas vezes a expressão a mais exata possível do quadro de circunstâncias, a equação certa das forças econômicas e políticas em jogo. Por exemplo, o Brasil de 1822 não podia abdicar nem das idéias liberais que inspiravam o movimento de independência, absorvidas na Europa pelos filhos da nossa aristocracia que lá iam estudar, nem das bases econômicas, fundamentalmente agrícolas e escravistas, que davam a esses jovens os meios de ir lá estudar e adquirir essas idéias. A solução pragmática foi "conciliar, antes de tudo, a revolução nas relações externas de produção com o escravismo nas relações internas de produção", o instituto da escravatura e o liberalismo econômico”.¹⁷⁴

Esta conciliação mantinha exportações de produtos primários enquanto dificultava empreendimentos internos. Por isto mesmo, os *farroupilhas*, nome dado à facção dos liberais imperiais que demandavam descentralização e que ganhariam sua conformação mais definida no extremo meridional, gerariam insurreição que mobilizou o País por 10 anos a partir de 1835 já visando instauração da República e clamando por adesão de outras províncias, em desafio aberto ao regente Feijó. A revolta iniciar-se-ia pelo aumento sobre imposto do charque que o Sul exportava para consumo das classes baixas da Monarquia endividada com bancos ingleses. Seria sufocada, mas com anistia - visando suporte sulista para confrontos com a Argentina de Rosas (1852) e a guerra do Paraguai (1864-1870).

¹⁷⁴MERCADANTE, Paulo, op.cit

2. A unidade imperial e a comunidade política

Manter-se-ia este Estado unitário em equilíbrio por quase meio século pelo Ato Adicional de 1840 que reprimira qualquer exagero federalista. A abertura progressiva de fronteiras sociais entre grupos regionais ampliaria lentamente cidadania civil ainda submissa ao domínio das famílias regionais, baseadas na lealdade ao imperador Pedro II e seu Poder Moderador. Os rio-grandenses aumentariam sua participação no Império à medida que facções políticas ampliavam a integração interna.

Mas a representação destas tipificações entre camadas e estratos sociais pela **comunidade política** não se complementaria até a formação de democracia liberal. A intermediação por níveis provinciais descentralizaria limitadamente a representação por oligarquias regionais poderosas – retardando participação útil de agentes civis e formação de agentes políticos. Os direitos eram restritos à política de gabinete apoiada nas províncias. O conceito de governo representativo seria refém desta mediação. REALE JR. (2002 : 262-64), mostra que a contradição básica entre defender abstratamente liberalismo político e conservar formas escravocratas foi uma metamorfose que gerou protecionismo de instituições democráticas apenas para descendentes privilegiados:

“O liberal-escravismo deixou profundas marcas na forma de ser da sociedade brasileira, em estranha comunhão da defesa intransigente das liberdades políticas pelas mais diferentes lideranças desde o Império, com a concomitante e arraigada justificação “patriótica” da escravidão, o que constituiu uma hipocrisia de nossa história social. O liberalismo consistiu na conservação das liberdades antilusitanas exclusivamente para membros do estamento governamental sem ampliar-se e estender-se à cidadania, que jamais alcançaria a grande parcela da população subalterna...”¹⁷⁵

2. 1. As famílias regionais e a Nação

As composições originais do liberalismo conservador gentílico ganharam coalizões que comandaram iniciativas econômicas, jurídicas e políticas, mantendo a cidadania civil subjacente à integração entre famílias regionais importantes e não uma consequência da distribuição associativa de franquias. A aristocracia hereditária de terras conviveria com chefes agrários, com nome de *coronéis*, e seus corpos de defesa regionais que garantiam lealdades em troca de domínios sobre áreas inteiras – e sobre votantes sob sua dependência. Constituíam efetivamente o Estado em seus domínios, com hierarquia de clientela em apoio periférico ao poder monárquico, donatários de

¹⁷⁵ REALE JR., Miguel, Democracia e Cidadania no Brasil, in *Revista de Direito da UFRGS*, v.21, março 2002, Porto Alegre, pp. 262-264

franquias civis subordinando eleitores em favores por juramentos de obediência política.¹⁷⁶ Havia participação eleitoral elevada - até 1881 votavam homens acima de 25 anos com renda anual maior que 100 mil réis, a maioria dos trabalhadores - e analfabetos votavam, sendo 85% da população, consagrando candidatos previamente escolhidos. Havia dois turnos, e o primeiro elegia delegados que escolhiam deputados e senadores. Em 1881, o voto tornar-se-ia censitário por leitura e escrita, restringindo as eleições a 1% da população.

O poder central, por sua vez, retornava os favores, beneficiando determinados produtos e líderes regionais ao determinar o câmbio, enquanto sub-líderes mercantilizavam sua produção primária necessária ao abastecimento interno dentro de cada ciclo de crescimento, redeterminando níveis de obediência em « simulacro de federalismo controlado». Não haviam poderes intergovernamentais. Segundo QUEIROZ(1976 :164)

“um ‘coronel’ importante constituía uma espécie de elemento sócio-econômico polarizador, que servia de ponto de referência para se conhecer a distribuição dos indivíduos no espaço social, fossem estes seus pares ou seus inferiores. Era o elemento chave para se saber quais as linhas políticas divisórias entre os grupos e os subgrupos na estrutura tradicional brasileira”¹⁷⁷.

Os direitos sociais se limitavam à educação elementar gratuita e obrigatória pela Constituição de 1824, mas o ensino fragmentara sua formação católica e não se redimensionara desde reformas coloniais de Pombal. Para suprir a falta de professores instituiu-se um método de "**ensino mútuo**", onde um aluno treinado (decurião) ensinava um grupo de dez alunos (decúria) sob rígida vigilância de um inspetor. Um decreto em 1826 instituiu quatro graus de instrução: Pedagógicas (escolas primárias), Liceus, Ginásios e Academias. No nível superior, criaram-se cursos superiores de Direito em São Paulo e Olinda e o de Medicina. Em 1834 passou-se atribuição provincial aos ensinos primário e secundário, mas em 1854 retornaria a fiscalização geral de Instrução.

A sociedade civil só começaria a se modificar em 1850, quando composições investidoras dos fazendeiros do café ultrapassam anteriores famílias escravocratas para empregar imigrantes assalariados em São Paulo com atividade mecanizada. Cria-se a

¹⁷⁶ Os coronéis tiveram este nome pela atribuição de postos elevados na Guarda Nacional a chefes regionais, criada a 18 de agosto de 1831. Ela seria extinta após a proclamação da República, mas a denominação persistiria, como exemplo de política de clientela de dependências juradas, extremamente arcaica..

¹⁷⁷QUEIROZ, Maria Isaura (1976) **O mandonismo local na vida política brasileira**. São Paulo, Alfa-Ômega

*especialização de atividade rural comercial*¹⁷⁸ e exportações aumentam. A Lei de Terras alterou muito pouco a distribuição desigual, pois proibia posseiro, mas favoreceria a grande agricultura investidora exportadora, ao elevar o preço da terra – subordinando imigrantes a cumprirem contratos por tempos determinados. Reconhecia reivindicações de terras já ocupadas e trabalhadas, mas exigia registros e agrimensuras caras aos posseiros familiares. Os grandes proprietários aumentaram suas áreas ao influenciarem o Estado. Em 1886, São Paulo produzia 80% do café brasileiro com empregados assalariados.

Mesmo assim, a mobilidade social se tornaria possível a milhares de imigrantes pobres da Europa e Japão, pois o cultivo do café ocupava mulheres e crianças sendo permitidas plantações aos colonos que comercializavam excedentes, criando vínculos com a economia local de vilas e cidades. Uma família podia comprar seu lote ou mudar para empregos urbanos. A imigração completaria em São Paulo o efeito de todo Sul desde 1824 quando italianos, alemães, austríacos e outros, afluíram a terras do Império, multiplicando produção de milho, suínos, trigo, gado e laticínio.

2. Os Partidos e o advento da República

Por causa desta nova cidadania civil, questões urbanas e a educação passaram à Agenda, dando forma aos partidos. Em 1860, quando Partido Liberal perdeu a governabilidade do Parlamento, se desenvolveu ambiente político diferente da formação gentílica conservadora, já visando reformas e contratualização social. Facções iriam se articular em torno da “instrução pública”. Os liberais mudaram da defesa do escravismo mercantil cafeeiro para o reformismo defendendo trabalho urbano assalariado. Começaram a contestar o modelo político vigente, defendendo melhorias e reformas educacionais e se afirmando crescentemente como **liberais constitucionais**. Os conservadores, que igualmente haviam se tornado críticos do modelo absolutista, tomaram a forma de **liberais conservadores**.

Embora ambos apoiassem em maior ou menor grau a manutenção da ordem escravocrata, a avaliação do acesso ao ensino secundário e superior tornou-se agenda parlamentar. Professores tinham baixos salários, formação pedagógica depreciada, e a instrução primária era só meio para adquirir direito à matrícula em cursos secundário e superior. Em 1882, Rui Barbosa emitiu pareceres parlamentares sobre situação de um

¹⁷⁸DEWITT, John, Etapas iniciais de desenvolvimento e interdependência econômicas, *in* ALMEIDA, Paulo R. et BARBOSA, Rubens (orgs) **Relações Brasil-Estados Unidos, assimetrias e convergências**, São Paulo: Saraiva, 2002, cap 4. p.102

ensino com inúmeros analfabetos contrariando ideal de atender toda a população em idade escolar. Rejeitava passado jesuítico, oficiosidade da instrução, seu uso indevido pelos políticos e precariedade de escolas e prédios. Defendia obrigatoriedade escolar como direito de educar do próprio Estado e direito irrecusável de todo cidadão, e a “educação popular, a mais criadora das forças econômicas e fecunda das medidas financeiras”¹⁷⁹.

Os liberais constitucionais viam o progresso social ou econômico como consequência direta do progresso político, e eram ambíguos entre reconstitucionalizar a Monarquia ou crer que só a República traduziria aspirações liberais. À medida que a legislação liberava escravos, nenhum benefício social lhes era proporcionado, excluídos do apoio à aquisição de terra para imigrantes europeus. No Nordeste, grandes plantadores os tinham como agregados.

A industrialização se intensificava por efeito dos investimentos dos lucros dos exportadores de café, dos imigrantes e dos comerciantes em fábricas. Os têxteis lideravam a tendência e as desvalorizações da moeda aceleravam crescimento industrial interno ao aumentar o custo das importações - mas concentravam a riqueza, conflituando com desejo crescente de descentralização, federalismo e abolicionismo que aumentava em todo o País.

Seriam os motivos finais para movimentação pela República por facções dissidentes de liberais, republicanos e corporação militar a partir do Rio Grande do Sul, pois o Exército voltara triunfante da Guerra do Paraguai e não aceitou desprestígio frente à Guarda Nacional do Imperador. A crise iniciou na década de 1880 em gabinete conservador, e teve amplas relações com fases abolicionistas desde a Lei do Ventre Livre em 1871, a pressão por reformas das facções liberais, e resistência de conservadores e liberais monárquicos.

A distância política interna entre centro e periferia aumentava diretamente ligada à escravidão, que era útil às exportações das regiões nordestinas. O deputado Joaquim Nabuco apresentou projeto de abolição total em 1880 com educação para os libertos, dotando-lhes de terras próprias para cultivo, argumentando que "a emancipação entre nós é questão agrária por excelência, e a reforma agrária questão que transforma partidos, quebra moldes dos partidos, porque é questão maior do que os partidos; é uma

¹⁷⁹ BARBOSA, Rui (1946) **Obras completas**. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, 1946, v.10, t.1, p.143. Por educação popular, Barbosa entendia a instrução básica democratizada pelas elites à generalidade da população.

questão do País inteiro. Foi sempre assim".¹⁸⁰ Seguiu-se festiva recepção que o tenente coronel Sena Madureira deu em seu quartel a líder abolicionista em 1883 que lhe valeu punição e solidariedade do então general Deodoro da Fonseca, movimentando oficiais do Exército.

A agenda abolicionista se juntou à federalista, e o deputado Nabuco apresentou em nome de grande parte do Partido Liberal projeto de Assembléia Constituinte em 1885 para ampliar a Monarquia em Federativa, reconhecendo desníveis econômicos entre províncias do Norte e do Sul e dificuldade para transferências internas de recursos, pois o Estado Unitário concentrava interesses em São Paulo, Minas e Rio. Defendeu federalismo para além de partidos e conflituou com o próprio gabinete liberal do Visconde de Ouro Preto.¹⁸¹

Com exceção de Rui Barbosa e minoria, os republicanos não tinham posição sobre integrar abolicionismo, reforma agrária, reformas sociais e federalismo mas eram definitivamente abolicionistas e federalistas, dividindo-se entre liberais constitucionais e positivistas. Estes tinham grande influência no Rio, Rio Grande do Sul e Exército. Em 1886, novo manifesto de Sena Madureira, foi apoiado por violento discurso do senador marechal Visconde de Pelotas e pelo general Deodoro, comandante das guarnições sulinas - que estimulou agitação militar contra os políticos porque a corporação era postergada em soldos e humilhada pelos chamados "casacas".

A proclamação surgiu como movimento militar, mas ouviu políticos civis logo implantado novo governo, apesar de difíceis relações com o Exército, e a República nasceu em ambiente de tumulto precoce. A visão majoritária dos republicanos civis ou militares riograndenses era positivista-centralista. em apoio ao agora Marechal Deodoro da Fonseca - que fechou a Assembléia Constituinte em fins de 1891 quando não conseguiu vetar projeto que limitava poderes do Executivo, e renunciou com a revolta da Armada. Seu sucessor também Marechal Floriano Peixoto sufocou a revolta em 1893, aliada de revolução federalista nos três estados do Sul - que defendia Parlamentarismo contra seu centralismo autoritário e a ditadura sulista positivista de Júlio de Castilhos. Defendia retorno do Parlamentarismo.

¹⁸⁰ NABUCO, Joaquim. Discursos Parlamentares. Brasília: Câmara. Perfis Parlamentares, 26, 198, pp. 273-9

¹⁸¹ NABUCO, Joaquim. Discurso em 8 de agosto de 1888. *ibid.* pp. 410-13.

Em 1894, a República se consolida com o presidente civil Prudente de Moraes. Se o presidencialismo foi surpreendente, o federalismo, objeto do decreto número 1 seria segundo BONAVIDES (1996:390), opção historicamente coerente:

“Se o presidencialismo colhe de surpresa o País, desconhecido que era a todas as tradições de embate doutrinário em que nos havíamos empenhado durante a fase anterior à República, tal não se deu, porém, com a Federação. O Decreto 1 foi apenas o coroamento vitorioso de velhas aspirações autonomistas que, não se podendo fazer nos quadros institucionais do Império por um ato reformista, se fizeram via improvisada da ação revolucionária de 15 de novembro de 1889, resultando, assim, na implantação do sistema republicano”¹⁸²

Entretanto, o federalismo não facilitou emergência de uma cidadania social porque não foi composição de comunidades, uma confederação que se dissolveu por vantagens percebidas de união, ou centro em polarização de níveis confederativos como paradigma dos sistemas federativos. Não era Estado com unidades administrativas de poder decisório que cediam o mínimo de suas competências ao Poder Central para prosperidade comum, conservando ciosamente as restantes. O Estado Unitário se desmembraria como tipo ideal federativo na forma de segregação que ampliaria autonomia de províncias por decisão política central, com igualdade jurídica absoluta entre estados, igual competência e representação no Senado. Embora a extrema diversidade de rendas e desnível de desenvolvimento seriam os mesmos tributos, sem interferência da União¹⁸³. Rui Barbosa, autor principal do projeto da Constituição de 1891 e do controle judiciário de constitucionalidade, logo faria oposição ao governo provisório, pois a representação política não fora democratizada.

Os **liberais constitucionais** ampliavam consciência advinda dos farroupilhas e confederados do Equador, mas o liberalismo conservador gentílico persistiria em sua forma oligárquica, resistindo a modificações e conflitando com o republicanismo positivista. Eram influências advindas de operações do comércio exterior do século XIX. O primeiro, das relações germânicas com a Corte e família imperial, que se mantivera em famílias poderosas. O segundo, reação francesa que influenciara a engenharia e organização militar. O comércio com os Estados Unidos aportara concepção liberal de instituições republicanas. Ao redeterminar centros externos de suas exportações, o País internalizaria regras destes centros influenciando tendências nos partidos de forma confederada.

¹⁸² BONAVIDES, Paulo.(1996) **A Constituição Aberta**.São Paulo:Malheiros Editores

¹⁸³ Op.cit.p.405

As tendências gerais dos republicanos eram antagônicas ao Governo Parlamentar do Império derivado da influência inglesa - com exceção de facções liberais parlamentaristas do Rio Grande do Sul. A República começou monopartidária pelo manifesto em Itu em 1870, com Partido Republicano reproduzindo-se em formas estaduais como Paulista, Mineiro – com principais cafeicultores de São Paulo e pecuaristas de Minas Gerais – o Riograndense e assim por diante, renunciando confederação de alianças regionais substituindo famílias notáveis alinhadas ao Imperador. As versões se distanciavam, porque o Riograndense tinha enfoque positivista solidarista francês no Estado como outorgante de cidadania que agradava ao Exército. Controlador da ordem, executante de obras públicas e zeloso integrador de agentes econômicos, mas sem interferência direta em transações privadas. O paulista e o mineiro preferiam modelo norte-americano de liberdades individuais e enriquecimento de mais capazes, embora demandassem subsídios públicos.

2.3. A cidadania política retardada pela incipiente sociedade civil

Uma vez inaugurada sucessão de presidentes paulistas, a unidade do país seria garantida pela *política de governadores*, centralizando poderes em São Paulo e Minas tendo no Rio Grande do Sul o terceiro interessado, em diversos níveis de poderes do Congresso Nacional. O Executivo dominava os outros dois poderes. O presidente era escolhido pelo voto popular direto da população masculina alfabetizada.

Os partidos adaptavam-se à política de Governadores, que executavam exclusão - seja dos estados, grupos regionais, industriais e operariado, mas eram por sua vez dependentes maiores de influentes oligarquias mercantis exportadoras que viabilizavam relações comerciais exteriores. As políticas interligavam público e privado, institucionalizando tendência dos partidos em diferentes níveis para manterem o poder. O nome de um candidato provinha de entendimento entre governadores – geralmente chefes de partidos – e o Presidente, visando apoio recíproco entre São Paulo e Minas com apoio eventual da Bahia, assegurando que o Presidente controlava maioria da Câmara dos Deputados. Alterou-se regimento da Câmara para modificar escolha de presidentes de sessão. As Câmaras Municipais de distritos eleitorais dos deputados federais apuravam vencedores, e os partidos dominantes em nível estadual apoiavam políticas locais em recíproca. Isto prevenia entrada de deputados rebeldes no Congresso.

O **federalismo clássico** ficava impedido, pois a unidade básica da ordem republicana residia no partido estadual como colegiado menor no conjunto nacional,

com número restrito de membros e sem controle nacional. Agrupava quadros de *notáveis*, sem critério preciso e processo formal para alistamento. Dirigido no segundo nível pelo Governador, que apoiava ao Presidente em troca de participação na distribuição do patronato federal no estado, ajuda contra rivais, legislação econômica e obras públicas. O nível local não tinha burocracia federal e servidores sujeitavam-se ainda ao poder quase militar do *coronel* e exército privado. A hierarquia se baseava na manipulação do voto rural.

Com isto, a formalidade republicana de proteção de todos perante a lei adaptou *consagração do mais forte* porque o **Liberalismo Conservador**, protecionista de regras gerais e sucesso dos mais capazes justapôs o patrimonialismo pré-existente e calculista de privatização da democracia. O poder político seria de novo domínio sobre a clientela pelo sufrágio universal em 1894 como pressão para apropriar rendas do Estado, e a oligarquia agrária evitava contratos civis e regras de mercado. LOVE (1970:3) acentua que a falta de partidos nacionais e a forma patrimonial como onipresente “governo”, tornaria o sistema político de 1891 a 1930 apenas ritualmente mais democrático do que o regime imperial¹⁸⁴.

Os *direitos sociais* pela educação não se vinculavam a demandas e representações adequadas de associações civis, necessidades de propriedade, contratos e obrigações da população. A Constituição de 1891 transferira propriedade legal e controle político de terras federais desocupadas a governos estaduais dominados por grandes proprietários, reduzindo mais a oportunidade para posseiros adquirirem terras. O governo de Deodoro repetira procedimento conservador de adaptar pretensões liberais, reduzindo ambições reformistas apenas à alfabetização, critério para cidadania política. A gratuidade e obrigatoriedade da educação primária pelos estados não resolvia falta de autonomia orçamentária.¹⁸⁵

A **comunidade**, como os brasileiros a percebiam no começo do século XX, era ainda delegação de cidadania a partir do Estado por corpos políticos, em acordos que forneciam oportunidades e empregos segundo maior ou menor capacidade das regiões. O protecionismo de chefes intermediários hierarquizava favores pelo eleitorado de vilas e cidades até o partido político, e RODRIGUES (1973) observa com acurácia que a

¹⁸⁴ LOVE, Joseph Political Participation in Brazil (1881-1969), in **Luso Brazilian Review**, n°VII 2, pp3-24, 1970

¹⁸⁵ Havia 75% de analfabetos pelo então Instituto Nacional de Estatística. in CURY, C. R. Cidadania republicana e educação: uma questão democrática no governo provisório de marechal Deodoro e no Congresso Constituinte de 1890-1891. Belo Horizonte, 1991. Tese UFMG pp.383-84

pouca mobilidade social renovava antigos ressentimentos das classes médias e funcionários contra privilégios dos comerciantes, confundindo-os com liberalismo contratualista e apoiando forma equivocada de virtude republicana da austeridade positivista. Tanto o liberalismo oligárquico ou seu oposto positivista tinham resistência à representação partidária da sociedade civil como árbitra de negócios públicos e privados.¹⁸⁶ Nas cidades maiores, as atividades devocionais de casas de irmandade religiosas se destacavam pelas tradicionais Santas Casas desde o Império e o Estado prolongava atividade devocional, mas não as institucionalizava em parcerias efetivas, porque não se atribuía utilidade social de ação empreendedora da cidadania à caridade ou à ajuda filantrópica.

A segunda grande imigração de europeus e até asiáticos e a utilização de sua produtividade na indústria mudaria parte da situação. Os imigrantes eram mais compensadores que os ex-escravos parcamente instruídos, mas negociavam valores trabalhistas com sua experiência sindicalista, coordenando grandes greves por jornada de trabalho, férias e aposentadoria. Os republicanos já haviam concedido direito de 15 dias anuais de férias e aposentadoria - limitada a funcionários de ferrovias - e regulamentado trabalho de menores, que cedo caducaria.

Estas concessões episódicas ainda não consolidariam valores de cidadania, mas em 1903 houve preocupação de reconhecimento de categorias sociais, e decreto afirmou direito de profissionais da agricultura e indústria rurais a formarem sindicato. Em 1904, se reconhecia salário para trabalhadores agrícolas, concedendo-lhes privilégio em pagamento de dívida que não podia incidir sobre sua remuneração básica. Em 1907 estendeu-se direito de sindicalização geral, admitindo-se legitimidade de demandas coletivas. Na década de 1910, o Estado inicia regulação do movimento trabalhista por profissões, e população urbana começa a defender interesses comuns de regulamentação de jornada e condições de trabalho.

As mobilizações ainda eram acessórias a questões como manutenção de investimentos das classes patronais, renovando conflitos regionais e disputas entre estados. O governo federal mantinha moeda depreciada para exportações do café, gerando conflito com industriais e resto do setor agrário influenciando empregos e salários. Interferia sobre crescentes vendas internas de charque e alimentos do Rio Grande do Sul para classes proletárias e sub-médias do Rio e todo o Brasil. Como em

¹⁸⁶RODRIGUES, José Honório (1973) **Conciliação e Reforma no Brasil**. Rio: Civilização Brasileira

1835 e todo o Império, este estado era contra depreciação cambial para manter poder de compra da população operária. Isto alterou política federativa em 1910, pois altas taxas internas de importação do charque estimularam ligações riograndenses com militares e opção ao esquema mineiro-paulista.

O senador Pinheiro Machado compôs adesões no Congresso ao marechal Hermes da Fonseca que venceu oposição civilista de Rui Barbosa. Hermes criou presidencialismo de coalizão com o Congresso, onde Pinheiro ampliava controle de adesões do Nordeste com regime forte e intervencionista, visando liderança hegemônica em São Paulo com seu novo Partido Republicano Conservador - primeira tentativa nacional de reunir convenção de delegados por estado. A política conjuntural mantinha câmbio estável com valorização do café atendendo a São Paulo e Rio Grande do Sul, mas o projeto de Pinheiro malogra após sua morte. A partir de então, emergia o regionalismo como cálculo político do Estado-Nação, buscando favoritismo econômico e patronato político da unidade maior¹⁸⁷. Esta política continuaria de outra forma até 1930, como acordo sub-federativo entre lideranças de São Paulo e Minas, que concentravam decisão e recursos do governo federal, centralizando investimentos do país e crescendo muito mais rapidamente do que os outros.

O sistema dava aos estados ampla liberdade na cobrança de impostos, repassados ao governo federal e redistribuídos de modo formalmente igualitário. Mas o Ministério da Fazenda controlava câmbio, política cafeeira, de viação e justiça. Permitia-se taxaço de importações entre estados e também imposto de entrega no estado que revertiam ao tesouro federal, mas os estados erguiam *barreiras tarifárias* para se defenderem sem compensações aos mais pobres. O governo federal lucrava com taxas de importação e estados fortes com taxa de exportação. Isto negava preceitos do federalismo clássico, empobrecia outras unidades e aumentou emigração do Nordeste, estados sem acessos igualitários à educação.

Intensificou disputa entre positivistas e conservadores, com *liberais constitucionais* em minoria, e governadores novamente agentes fundamentais da exclusão. Traria choque na eleição de 1919 com outra derrota de Rui Barbosa, agora para Eptácio Pessoa, escolhido e votado quando sequer se encontrava no Brasil, mas em Paris. Tomaria forma de **questão social** que Rui descreveria de favelas, exploração de trabalhadores, mulheres e crianças em fábricas, ao visitar principais cidades:

¹⁸⁷ LOVE, Joseph LeRoy(1971) **O Regionalismo Gaúcho** São Paulo: Perspectiva p.158

"Até agora o abrigo das classes proletárias é, habitualmente, a 'casa de cômodos', ou a triste arapuca de retalhos de zinco, latas de querosene e caixas de sabão em extremos de miséria e dureza que arrancariam lágrimas às pedras". (...) As fábricas devoram a vida humana desde os sete anos de idade. Sobre as mulheres pesam, de ordinário, trabalhos tão árduos quanto os dos homens, e não percebem senão salários reduzidos, muitas vezes de escassez mínima. Equiparam-se aos adultos, para o trabalho, os menores de quatorze e doze anos. Mas, quando se trata de salário, cessa a equiparação¹⁸⁸.

Propunha seguro obrigatório no trabalho, igualdade dos sexos em salário e condições de trabalho; mínimo de impostos sobre menores; jornada de oito horas; redução saudável do trabalho noturno; combate à exploração no trabalho domiciliar, proteção à trabalhadora um mês antes e após o parto; vigilância dos armazéns de consumo dos trabalhadores. Esta plataforma já se assemelhava aos reformistas dos Estados sociais à época e também a reivindicações das greves gerais de 1918 e 1919. Em 1919 exigia-se reconhecimento de representantes sindicais, proibição do trabalho de menores de 14 anos e trabalho noturno de mulheres, salário mínimo baseado no custo de vida e repouso semanal ininterrupto de 36 horas. Algumas confederações patronais concordaram. Queriam ainda congelamento de gêneros básicos, redução de aluguéis e moratória aos atrasados.

As mulheres também ensaiavam protestos pelo sufrágio, e a criação do Partido Republicano Feminista pela baiana Leolinda Daltro juntou-se à Associação Feminista de tendência anarquista, com forte influência em greves operárias de 1918. Mobilizaram grande número de mulheres, e a luta sufragista passou à condução de mulheres de classe média agindo nos legislativos. Recorriam a virtudes domésticas e maternais contra discriminação e criticavam sua exclusão social e política, reconhecendo importância do papel da família¹⁸⁹.

Foi neste ambiente influenciado pelo fim da primeira guerra mundial, quando o país perdera 70% de suas exportações de café com desemprego interno, que a Câmara dos Deputados criou Comissão de Legislação Social para projetos trabalhistas com escassos resultados. Não havia correspondência entre representação política e mobilização social, porque corpos intermediários formulavam políticas sociais dispersas e não representativas. Nos anos 1920 não havia provisão para **desemprego**, e a **saúde** como enfoque público seria tratada pelos Departamentos Nacionais do Trabalho e da

¹⁸⁸ Discursos de Rui Barbosa in LIMA, Mario, **Introdução a Origens da Legislação Trabalhista** Porto Alegre: Fundação Paulo de Couto e Silva, 1990, pp. 32-40

¹⁸⁹ MOLYNEUX, Maxine (2003) **Movimientos de mujeres en América Latina**. Un estudio teórico comparado. Madrid: Catedra: Universidad de Valencia, p.79

Saúde em 1921 e Código Sanitário em 1923, além da Reforma Sanitária. A **educação**, mesmo considerada questão social, era atendida em redes regionais parciais sem política federal estruturada.

Inovações reais surgiram no sistema de pensões e previdência, ainda privado, por empresas e categorias profissionais. A Lei Eloy Chaves de 1923 criou Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Ferroviários e fundou política previdenciária, por um fundo com contribuição dos empregadores, empregados e Estado e recursos adicionais da tributação geral. Garantia parte da renda do empregado por velhice, invalidez ou tempo de serviço formando poupança futura, com 3% dos vencimentos presentes dos empregados, empregador e Estado. A administração da caixa era representada por colegiado em números iguais de empregados e empregadores e previa assistência médica. Amplamente inovador foi o impedimento de demissão do empregado após dez anos de serviço a não ser por falta grave, para gerar patamar mínimo de recursos. O empregado dispensado poderia continuar a contribuir facultativamente ou passar sua contribuição para nova empresa. Foi copiado por outras caixas que já seriam 33 em 1926. O Governo Federal criaria Instituto para funcionários da União, tratando da previdência de servidores públicos.

A visão do período reiterava tanto a descentralização que não formara identidades regionais em federação como incapacidade de coalizões políticas alternativas, baseadas no liberalismo democrático e igualdade de oportunidades. A continuada metamorfose de grandes fazendeiros com terras semi-exploradas e agregados em várias regiões se compunha com agentes maiores, impedindo explorações agrícolas racionais em pequenas propriedades livres.¹⁹⁰ Estas eram de imigrantes nos estados do Sul, que já haviam participado de rebeliões para ampliar mercado à sua agricultura diversificada.

CARDOSO DE MELLO (1991:164)¹⁹¹ mostra que os investimentos da indústria eram sustentados por saldos advindos das exportações e apenas complementavam importações de elites aristocráticas. A mobilização surgiria quando acordos novos começaram a substituir importações demandando representantes políticos de sociedade mais ampla. O déficit de representação partidária partia de condições agrárias e tornar-se-ia agudo, pois alianças tradicionais tutelavam uma indústria minoritária e sufocavam

¹⁹⁰ RANGEL, Ignácio(1957). **Dualidade Básica da Economia Brasileira**.Rio: MEC.ISEB, pp.57-65

¹⁹¹ CARDOSO DE MELLO, João Manuel (1991).**O Capitalismo Tardio**.SP.Editora Brasiliense

pretensões à existência de *partidos urbanos sindicais ou trabalhistas*. Os movimentos continuavam se exprimindo em greves - às vezes violentas - como único recurso na reivindicação por direitos sociais. Professores, técnicos e agentes operários já haviam tido no Império o inimigo mantenedor de privilégios, e preferiam um **jacobinismo** radical falando em revolução, não em liberalismo. A versão de ditadura social científica se modificaria em militares de patentes baixas, com Executivo forte como legitimação contra corrupção entre grupos familiares regionais. O primeiro ensaio seria insurreição contra Artur Bernardes (1922-1925) que governaria sob estado de sítio no levante de jovens tenentes que fracassou em São Paulo, mas formou coluna militar no País

A mobilização para formar partidos nacionais convergia com a agitação dos tenentes e se tornava mais clara entre liberais democráticos do Rio Grande do Sul até São Paulo que haviam apoiado Rui em 1919 e se colocado decisivamente contra Bernardes, compondo difusa coalizão entre fazendeiros e granjeiros fornecedores internos, camadas médias urbanas e industriais de bens tradicionais, contra a alternância de positivistas republicanos e liberais oligárquicos exportadores. Isto ocorre na união do Partido Democrático de São Paulo de Francisco Morato e o Partido Libertador do Rio Grande do Sul de Assis Brasil visando o Partido Democrático Nacional, ampliando concepção de Aliança Liberal. Esta já era coalizão de dissidentes da própria oligarquia liberal e positivistas para eleger Getulio Vargas, quando São Paulo quebra aliança com Minas e Washington Luis escolhe candidato à sua sucessão em 1929. Ampliava-se redefinição no Brasil Sudeste que concentrava exportações com votos de regiões tradicionais para se manter no poder. Na crise de 1929, apenas metade da safra de café seria absorvida externamente já por um oitavo do seu valor.¹⁹²

A burguesia rural cafeeira tentaria se apoiar em intermediários exportadores, mas a aliança mineira consolida movimento revolucionário de Vargas com lideranças de Minas, Rio Grande do Sul, Nordeste, do Partido Democrático paulista e movimento tenentista. O conflito e complemento pela percepção de diferença e ampliação de alianças se gerava entre indústria complementar e outra incipiente, que dependia da *sociedade importadora*.

¹⁹² PINHEIRO, Paulo Sarmento, Brasil: a crise do Café *in* História do século XX, **Abril**, São Paulo, p.1358

3. A comunidade política redeterminada e a cidadania social outorgada

3.1. O habitus sulista na integração do Estado Social

A Revolução se apoiou na redivisão dos quadros subalternos militares adeptos de Estado corporativo ramificado, revoltados contra trocas de favores dos poderes entre famílias hereditárias durante décadas, que procurariam impor um modelo republicano social autoritário, *diferenciado do liberalismo*. Os conservadores brasileiros, pelos integrantes do Partido Republicano, tentariam repetir ação secular dos conservadores imperiais antecipando-se a motivações liberais - aliando estados para aperfeiçoar interesses regionais à exportação dos produtos primários, atendendo reivindicações de consumo de camadas médias e operariado, e concentrando renda em poucos estados.

Mas a ruptura provocada por 1930 foi bem além e grupos vencedores consolidaram novas relações do País com o Exterior e relações internas. Comunidades e estados se tornam dependentes de novas escalas de clientela do governo central, e estruturas sociais se integram a programas uniformizadores, que definem cidadanias civil e política em modelo que cedo se enunciaria como corporativo.

Ainda RANGEL (1980:47) afirma que o movimento reuniu duas facções líderes muito díspares com interesses idênticos: o latifúndio substituidor de importações, principalmente riograndense e a indústria substituidora de importações, principalmente paulista. O que chama de latifúndio riograndense já era, à altura de 1930 modelo agro-fornecedor mais integrado voltado para o mercado brasileiro baseado em carnes, couros, charque, suínos, laticínios e manufaturados de regiões agrícolas de imigração européia prejudicado pela agro-exportação cafeeira – tendo por isto, aliados industriais paulistas.¹⁹³

Isto se evidenciou em alianças do primeiro ministério com Lindolfo Collor, ligado a comerciantes e industriais germano-riograndenses para estratégico e recém criado Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, enquanto a Fazenda era ocupada por membro do Partido Democrático paulista, José Whitaker. O Ministério da Educação e Saúde iria para o mineiro Francisco Campos que dissentia do Partido Republicano.

Mas após inicial **federalismo de cooperação**, viria a centralização,

¹⁹³ Ignácio Rangel *in* Revisitando a questão nacional, **Encontros com a Civilização Brasileira**, n°27,1980.Dilema diferente já fora visto como *precoce desenvolvimento* do extremo sul voltado “para dentro”, *in* CASTRO, Antonio Barros, **Sete Ensaios sobre a economia brasileira**. São Paulo, Rio, Forense, 1971, v.II, p.52-8

que BASTOS (1995:29-31) observa como

“(...) uma outra fase, chamada de **federalismo pátrio**, onde os estados passaram a cortejar o poder central para dele receber auxílio para investimentos, subsídios, incentivos, fazendo com que os mesmos, em razão disso, perdessem por completo a autonomia constitucional e federativa. Dessa fase resultou uma espécie de guerra econômica entre as regiões e os estados-membros, posto que somente a autoridade executiva da federação detinha o alto poder decisório, o que acabou por fazer ruir de vez com o sistema federativo”¹⁹⁴

O modelo tomou a forma de **federalismo executivo**, agregando decisões e distribuindo responsabilidades a estados com interventores. Respondeu com presteza à superprodução e queda da compra internacional do café, defendendo preços sem recorrer a financiamento externo. Comprou estoques, taxou o próprio café exportado, e controlou o câmbio. Reescalou dívidas vincendas e ampliou a sustentação, destruindo estoques com déficits orçamentários. Esta política auxiliou indiretamente a recuperação industrial ao evitar importações. De fato, em 1932 a indústria reage, induzida por controle cambial. Passava-se de descentralização que nunca atuara como federação ou mesmo confederação, para sistemas de controles centralizados no Executivo.

Há curto período legítimo de 1934 a 1937, com o presidente Vargas eleito pela Assembléia Constituinte e governadores também eleitos indiretamente compartilhando receitas da União para programas sociais. A Lei Fundamental de 1934 se inspirou no constitucionalismo alemão de Weimar, formulando Estado Social até então ignorado pelo direito brasileiro. Ele se institucionalizaria definitivamente como ordenação corporativa de fatores capital e trabalho, embora alterações constitucionais posteriores. O federalismo revelaria sua inviabilidade já em 1937 com fechamento do Legislativo, partidos, supressão da federação e outorga de Carta implantando regime social autoritário nomeado como Estado Novo, legislando direitos sociais corporativos.

Getúlio Vargas governaria desde 1930 até 1945 apoiado na legislação trabalhista, retornando de 1951 a 1954 por voto direto e perdurando em sucessores ideólogos. Seus adversários viabilizaram mercado de capitais mas organizariam políticas similares na forma de **nacional-desenvolvimentismo** até a década de 1980 - quando o modelo se inviabilizaria como sustentação do Estado Social. A explicação para a longevidade desta política reside na integração conseguida da identidade nacional, que combinou oposições diversificadas em programa de afirmação econômica, vinculando corporativamente investidores industriais e trabalhadores pelo Estado. Seu

¹⁹⁴ BASTOS, Celso (1995) **Por uma nova Federação**, Coordenador. São Paulo: Revista dos Tribunais

momento fundante de 1935 a 1940 ampliaria carisma nacionalista que começara como **revolução** e se revelaria **inacabada**: o investimento redeterminado em oportunidades internas e substituição de importações formaria crescente indústria, tornada mais atraente do que oportunidades externas.¹⁹⁵ Mas isto não se complementaria em securitização social continuada como Estado de Bem Estar.

Autores consideram ter havido um Estado Desenvolvimentista de Bem Estar Social como “uma das dimensões deste movimento”. DRAIBE (2005: 5-10) argumenta que entre 1930 e 1980, haveria estas características no sistema brasileiro por efeitos dinâmicos entre economia e política social:

“... talvez uma das vantagens do atraso da transição à modernidade em países como o Brasil além de se realizar sob forte liderança do Estado, implicava enfrentar a questão das bases materiais e financeiras da industrialização, mas ao mesmo tempo enfrentar também a questão social fazendo possível a incorporação em curto tempo de grandes massas agrárias à economia urbana de mercado. Juntaram-se assim, no tempo, questões que em países de desenvolvimento precoce estiveram separadas por séculos. Por incompletas e insuficientes que fossem, e sem dúvida o foram, ainda assim foi através das instituições dos modernos sistemas de proteção social que o país equacionou e deu curso a novas demandas sociais geradas e ampliadas pela industrialização e rápida urbanização. O Estado que liderou este processo foi simultaneamente Estado Desenvolvimentista e Estado de Bem Estar Social (...) O Brasil comparte a família de países latino-americanos que nos anos 1930 avançaram em direção a uma economia urbano-industrial no mesmo movimento que modernizou e estendeu a regulação do Estado e mecanismos intervencionistas...”¹⁹⁶

O argumento, embora claro sobre políticas incompletas de Bem Estar, supõe que fossem variáveis estratégicas para produtividade e desenvolvimento, o que não ocorreu. A resposta brasileira para crise e fechamento de mercados externos foi proteger indústrias nascentes desde 1931, formando trabalhadores para indústria de dimensões limitadas, antes mesmo que fórmulas keynesianas tornassem o investimento público fundamental a programas sociais. A inclusão aumentava conforme recrutamento da indústria. Trabalhadores rurais e urbanos não organizados foram ignorados.

¹⁹⁵ FURTADO, Celso.(1970) **Formação econômica do Brasil**. Rio, Lia 15ª edição, p.195. Furtado observaria “deslocamento do centro dinâmico” das atividades agro-exportadoras para o mercado interno, como resultado do impacto da crise internacional.

¹⁹⁶ DRAIBE, Sonia, The Brazilian Developmental Welfare State: rise, decline, perspective in ,Social Policy in a Development Context - Social Policy in Late Industrializers: A Comparative Study of Latin America. **United Nations Social Research Institute Development UNSRID Project** – 2005 -Santiago do Chile

FONSECA (1996:45-64) é explícito em que o *desenvolvimentismo* nunca visou Estado de Bem Estar:

“O intervencionismo latino americano nunca foi social democrata nem pretendia criar *welfare state*, mas seu objetivo primeiro era acumulação de capital e não distribuição de renda. O intervencionismo em si não é uma ideologia, mas está presente em várias delas, por razões as mais diversas, do fascismo ao socialismo, do positivismo à social democracia. No caso da América Latina, o intervencionismo é até oposto ao verificado na Europa e na América do Norte no pós-guerra: tratou-se de uma social democracia ao contrário, para proteger o capital e reservar ao trabalho a concorrência, ao comprometer o gasto estatal com camadas de mais alta renda e aconselhar os de baixo a serem pacientes com as virtudes do livre mercado. (...) Os países latino-americanos ao longo da substituição de importações continuaram exportadores de produtos agrícolas, ou ingressaram na exportação de produtos industriais valendo-se do baixo nível de salários, o que lhes assegurava competitividade. Para isto, se valiam fundamentalmente da relação câmbio /salários.”¹⁹⁷

A formulação dos anos 1930, posteriormente sofisticada, enfatizava aumentar demanda para viabilizar capital já acumulado, que Vargas observara na incoerência de superprodução, sub-consumo e poder aquisitivo em descompasso à produtividade engendrada pela maquinaria¹⁹⁸. Este capital se localizava em indústrias tradicionais com capacidade ociosa. O habitus sulista de substituição de importações seria projetado como regra nacional, integrando arquipélagos isolados que representavam a Nação, viabilizando classes sociais subordinadas à formação industrial. A sindicalização de ofícios ampliou fornecimento estancieiro à indústria, com corpos de defesa burocrática do Estado. Seus aspectos estruturantes seriam justificados classicamente por OLIVEIRA VIANNA (1952:115-30), principal idealizador da organização do trabalho no Estado Novo. Racionalizavam modelo centralizador protecionista por sua natureza.

“Pela peculiaridade de sua formação, o gaúcho adquiriu, pois, a noção de Poder Público não como um reforço à luta entre clãs, mas como uma força de conservação social, um mecanismo indispensável à própria existência coletiva em face do inimigo estrangeiro. O campeador do sul, principalmente saído de guerras platinas, não só sentia melhor que o matuto ou o sertanejo o interesse social e sua íntima conexão com o próprio interesse individual, como sentia também (em virtude de sua formação) que esses dois interesses haviam tido melhor guarda e sua melhor defesa no Poder Público e nos Governos que o exerciam (...) faltava também aos agricultores das matas do Centro-Sul e pastores das caatingas setentrionais o sentimento de utilidade do Poder Público.

4

¹⁹⁷ FONSECA, Pedro César Dutra. Políticas sociais e estabilização econômica no Brasil in **Anos 90**, n. 5 julho 1996 PPG em Historia UFRGS

¹⁹⁸ Relatado in FONSECA, Pedro (1989) **Vargas: o discurso em perspectiva e o capitalismo em construção**. São Paulo: Brasiliense, pp.123

⁴⁰ Vianna, Oliveira, (1952). **Populações Meridionais do Brasil**”, Vol II, *O Campeador Rio-Grandense*, Rio: José Olympio Editor, pp.115-130

Esta formulação só teria coalizões e intenções diferenciadas de 1951 a 1954, quando reformas econômicas pretendidas necessitariam de novo pacto social.

3.2. Os Regimes políticos do Estado Social

A cidadania social foi temática em 1930, teve ensaios institucionais parciais e fragmentários desde 1940, mas se especificou em 1988 no conceito de seguridade social. Em todo este longo ciclo, sua regularidade foi ter sido incompleta e outorgada por corpos do Estado que sistematicamente a legislaram em direitos residuais trabalhistas. Direitos homogêneos seriam tardiamente constitucionalizados, quando crise internacional já apontava modificação parcial na função do Estado como provedor de bem estar social.

Regimes políticos diferenciados, entre 1930 e 2000 tiveram dois sub-períodos de exceção constitucional. Representaram no seu conjunto, coalizões que oscilaram de agentes burocrático-ordenadores a agentes político-representativos apoiados em partidos, acompanhando ciclos mundiais. Característica brasileira específica foi a primeira transição entre a sociedade agrária-mercantil exportadora a outra sociedade agrária fornecedora e industrial urbana interna que unificou disputas regionais, consolidando o Estado Nação, de 1930 a 1937. Resultou neste período em ditadura constitucional até 1945.

A Constituição de 1946 resgatou o federalismo mantendo concepções do Estado Social de 1934 dentro de Estado de Direito e independência aos poderes Legislativo e Judiciário. Era o *segundo período*, de ampliação da substituição de importações, dividido em dois sub períodos. O primeiro teria transição e crise de representação econômica e política até 1954 e após, modelo autárquico nacionalista limitado nas exportações e apoiado em sindicatos nos anos 1960 - substituído por reordenação associativa exportadora com novo ciclo industrial substitutivo.

Seria uma transição em regime de exceção por 21 anos que limitaria e reestruturaria ação distributiva interna do Estado Social, mas consolidaria várias ações. O regime militar se institucionaliza como Estado de Segurança Nacional na Constituição de 1967, e emenda constitucional nº 1 em 1969 suprime o federalismo.

O *terceiro* período inaugurou Governo civil em 1986 que preparou Assembléia Constituinte com Carta Constitucional inovadora de 1988 em definições de direitos humanos e coletivos, estabeleceu direitos sociais e conceito de seguridade social, além de regular ordem econômica. Promoveu amplo federalismo de **cooperação** entre União,

estados e municípios, e também **compartilhado** em programas conjuntos de seguridade, educação e saúde. Mantiveram-se modelos corporativo sindical patronal e trabalhista instalado de 1930 e 1940 e o regime previdenciário da corporação pública.

3.3. Detalhamento dos Regimes, Representações políticas e Programas

Mesmo em períodos de exceção autoritária, regimes de Governança mostram estratificação de níveis de compreensão da comunidade política evidenciados em tipos de representação que se formaram e agentes que os realizaram, principalmente desde 1946. A disciplina revolucionária do governo provisório de 1930, prenunciava Governança por regime corporativo como tutelar político de demandas sociais. O Estado sempre foi decisivo em coordenar e incentivar mercado, tornando-se ele próprio produtor em setores econômicos estratégicos.

A Constituinte de 1934 consagraria um regime **conservador social-corporativo**, apoiado em ordem que se anunciava pelas corporações de ofício, e que nos anos 1940 seria aperfeiçoada por regime burocrático, onde o Estado se instituiria como provedor de serviços **técnico-racionalizados** na administração - visando eliminar favoritismos do clientelismo prebendário de oligarquias regionais que marcaram o período inicial da República (1889-1930). Mesmo sob solução artificial de carta outorgada e coagida pela forma ditatorial, se passou a Estado de tipo *corretor* que agiria como *investidor direto em infra-estrutura física e social*, indutor da ação privada desde 1937 a 1945.

Entretanto, esta ação não se viabilizaria como Estado de Bem Estar Social nem de 1946 a 1963, especialmente 1951-1954, quando novas coalizões geraram projeto desenvolvimentista ampliado do Estado Nacional. Nas relações entre empresários e trabalhadores se procurou aproximar do **social-liberalismo**, previsto constitucionalmente em participação nos lucros.

O modelo enfrentaria grave crise política e seria substituído por um **Estado de Segurança Nacional** congressualmente limitado, de 1964 a 1985. Apoiado e dirigido por militares, via a prosperidade condicionada à permanente busca de segurança pelo controle da atividade econômica e vigilância a inimigos e externos (excurso adiante)

Somente novo pacto e Constituinte trariam contemporaneidade do **Estado de Seguridade Social**, que admite sua função implícita a de gerar Bem Estar.

EXCURSO

O Estado de Segurança Nacional foi concebido e implantado sob a égide da Escola Superior de Guerra, com apoio tático de institutos cívico-empresariais e se instituiu desde o seu primeiro momento em 1964, por Ato Institucional numero I, como “Poder Constituinte”, que delegava ao Congresso “funções” para seu exercício em seu parágrafo quinto:” fica, assim, bem claro, que a revolução não procura legitimar-se através do Congresso. Este é que recebe deste Ato Institucional, resultante do exercício do Poder Constituinte, inerente a todas as revoluções, a sua legitimação...”

Havia um Conselho de Segurança Nacional como instância máxima de decisões, ao lado do Presidente da República. A Constituição de 1967 dá forma a este Estado, definindo *fronteiras ideológicas* que ameaçam a segurança nacional e as atividades de supervisão da segurança interna são atribuições do Conselho. Segundo Altos Estudos da Escola Superior de Guerra, o Estado é um protetor delegado da sociedade, que se legitima quando pode desenvolver a economia e defender o país da agressão externa e interna. Concebe a prosperidade social como consequência da segurança garantida por pacto entre comunidade e seu agente delegado, o Poder Nacional.¹⁹⁹

Mesmo em momentos de exceção, a norma do regime presidencialista não foi alterada, e a decisão sobre políticas e programas foi atribuição direta do Presidente com gabinete de ministros. Nos momentos de normalidade democrática, teve execução viabilizada por decretos ou projetos de lei encaminhados ao Congresso Nacional em negociações com trocas de garantias e favores, quando não há maioria parlamentar. O regime republicano brasileiro sempre exigiu do Presidente manipulação de verbas orçamentárias localistas e regionais para favorecer bases congressuais de apoio e assim aprovar matérias de seu interesse.

Embora tenha se tomado proeminente a partir de 1988, o presidencialismo de coalizão é da tradição brasileira, mantendo o Presidente em cálculo permanente sobre capacidade de conciliar diferenças internas entre sua aliança e grupos regionais que a compõem mais do que a preocupação com oposições. A coalizão busca apoio das bases com compromissos e concessões.²⁰⁰ A Constituição de 1988 sofisticou reforço de poderes congressuais e composições interpartidárias de sustentação presidencial.

A legitimidade do regime que fechou Parlamento e Partidos de 1937 a 1945 residia em círculos técnicos, onde níveis de representação se davam por conselhos profissionais e burocráticos de apoio nos estados e na hierarquia federal dos quadros de funcionários. De 1946 até 1963, a Constituição atribuiu ao Congresso prerrogativas de votar e emendar o orçamento proposto pelo Executivo e tomar decisões terminativas a

¹⁹⁹ Manual Básico da Escola Superior de Guerra, Estado-Maior das Forças Armadas. Departamento de Estudos. ESG.Rio: 1976, pp 20-45.

²⁰⁰ Detalhadamente exemplificado in TAVARES, José Giusti (1994) **Sistemas Eleitorais nas democracias contemporâneas**.Rio: Relume Dumará, p.372

respeito de qualquer projeto de lei e emenda constitucional. O Poder Legislativo caracterizava-se pelo bicameralismo e multipartidarismo. De 1964 a 1985, o Congresso bipartidário funcionou quase todo o período, e suas atividades tinham sentido mais **referendário** do que **propositivo**. A maioria era formulada por regras especiais ao partido do governo, que proporcionava respaldo legal a ações do Poder Executivo. O Presidente militar era indiretamente eleito pelos próprios parlamentares.

3.3.1. Formulação dos programas

Nos períodos em exame, há desde momentos de afirmação de corpos burocráticos legitimados por círculos de consenso tutelar – os períodos de exceção - até mudanças fragmentárias e constantes em programas negociados por grupos políticos nas bases de apoio ao Presidente. As políticas se formulam pelo Executivo e se transformam em programas com negociações intermediárias dos agentes burocráticos e políticos, atendendo interesses localistas, disponibilidade para reformas, e as coalizões em torno de programas formais. Esta última foi seguidamente secundária. Ocorreu principalmente em períodos de transição social, como no modelo de “gabinete e ministério de experiência” do segundo governo Getúlio Vargas (1951-54), na chamada “Nova República” com José Sarney (1986-89), e nos dois governos de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), onde novos pactos interpartidários e movimentos da sociedade civil impunham-se aos agentes políticos. A busca de cargos atende a interesses dos partidos em maximizar-se na competição eleitoral transitória. Ainda assim, os programas com os quais se comprometem, ampliam a compreensão dos agentes a partir dos tipos de serviços disponibilizados. No caso brasileiro, seu efeito sobre estratificações sociais e relação com a cidadania tem sido lento.

As áreas que constituem o Estado Social brasileiro foram sendo formadas a partir do regramento básico de trabalho e previdência dos anos 1930, que nucleavam preocupações do Governo e investidores industriais, subordinando iniciativas de parceria entre Estado e agentes privados no provimento dos serviços. A cidadania ia sendo outorgada quando a sindicalização, atuação da justiça de trabalho e controles ministeriais foram instituídos.

3.3.2. O modelo que formou o sistema de Estado Social brasileiro

O sistema de Estado Social brasileiro resultou da mudança da concepção de dependência política de clãs tradicionais regionais para atuação integrada entre corpos burocrático-empresariais e sindicais caracterizando hegemonia fechada dos anos 1937 a

1945²⁰¹. Isto mudou conceito majoritário de uso da mão de obra como disponibilidade tradicional de *agregados em serventia* – existente desde o período oligárquico-rural – para formar proletariados funcionais urbanos, subordinados como quadros industriais de um Estado patrimonial-burocrático – que coordenaria seguro corporativo sindical e previdenciário de ocupações exercidas. Sistema de seguridade de trabalho legitimaria intervenções de corpos administrativos em relações privadas em quatro momentos.

Embora 1930 tenha fundado consciência de reformas pela depressão de 1929, é em 1940 que este Estado atua pela sociedade para legislar primeiras políticas sociais amplas. Haverá alteração nas décadas 1950 e 1960, quando subáreas de intervenção e participação criam parciais programas específicos de cidadania sociais fragmentados e difusos, sem gerar representação homogênea perante o Estado. De 1964 a 1985 se consolidam instituições intervencionistas. A modificação só ocorreria de 1980 a 1990.

3.3.3. 1. Áreas e programas

Uma vez que concepção de Bem Estar se afirma tardiamente, os programas ao longo do tempo foram objeto de políticas circunstanciais de Governabilidade conforme sub-períodos que se sucediam. A construção maior do Estado Social se especificou difusamente desde 1930 até 1980, em cinco áreas concomitantes ou sequenciais sob responsabilidade cruzada de ministérios diversos ao longo do tempo.

Foram as de trabalho e emprego, previdência e assistência, saúde, educação e habitação. Predominantemente subordinadas à maximização de projetos de desenvolvimento econômico e substituição de importações de equipamentos ou bens de consumo. Incluídas sob ideário de Nação, visavam formar operariado industrial e ampliar classes médias urbanas técnicas. Políticas universais, contributivas ou seletivas se articularam com predominância das contributivas e desde 1934 sempre houve conselhos corporativos de empregadores, empregados e Governo. A partir de 1950, tratou-se residualmente de aperfeiçoar área agrícola e em 1970 universalizou-se programas a esta população mais carente do Brasil. Previdência, assistência e saúde seriam constitucionalizadas na Seguridade inaugurada em 1988.

²⁰¹ Usa-se o conceito de DAHL, Robert (1971) **Poliarchy, Participation and Oposition**. New Haven: Yale University Press, onde o autor caracteriza hegemonia fechada como modelo de limitação de poliarquia através de lealdades cruzadas. O processo no Estado Novo se caracterizava por sistema de lealdades cruzadas transferidas entre Governo e sua burocracia que tomou a forma de participação circular entre elites hegemônicas que incluíam industriais, burocracia de Estado e corpos de interventorias sindicais.

a) a primeira área foi a de **trabalho e emprego**, inovação de política trabalhista de 1930 com direitos que protegiam mão de obra feminina e de menores e visavam capacitar emprego para atividades que eram formadas. Incluíam prevenção de acidentes e atenção à inabilitação física e mental. Fixavam jornada em oito horas e férias para comerciários e industriários e convenção coletiva de trabalho, com Comissões Mistas de Conciliação e Julgamento. Decreto criava carteira profissional obrigatória para trabalhadores urbanos. A Constituição de 1934 assegurou pluralidade sindical com representatividade de um terço da categoria para formação de sindicato criando Justiça do Trabalho para dirimir conflitos. Criou-se uma corporação dos trabalhadores pelo imposto obrigatório anual, gerando burocracia nos sindicatos e mobilizando grandes recursos. A estrutura seria sempre questionada mas mantida no período democrático de 1946 a 1964 e regime de exceção de 1964 a 1985 com a unicidade, que a Constituição de 1988 derrubou, mas manteve modelo básico sindical.

O *salário mínimo* por regiões foi constitucionalizado em 1934 e sancionado em 1940, sob justificativa de ser “capaz de satisfazer, em determinada época e região do país, às necessidades normais de alimentação, habitação, vestuário, higiene e transporte do trabalhador”. O cálculo não incluía despesas com saúde, educação e lazer ou incremento de produtividade, mas fixava adicional de insalubridade e salário de menores. Ponderava empregados rurais, não cobertos até 1943, e distorcia índices do custo de vida urbano, depreciando correção de trabalhadores qualificados em benefício dos menos qualificados. A discrepância entre limite inferior e superior do valor para regiões se somava à concentração de maiores percentuais em alimentação. Seguiam-se habitação, higiene, vestuário e transporte²⁰². Revisão periódica era feita por comissões com iguais representantes de empregadores e empregados eleitos por respectivas entidades de classe. Necessidades da família do trabalhador foram adicionadas pela Constituição de 1946. A não ponderação em educação, assistência médica e lazer desconsiderou necessidades aquisitivas e ascensionais, que se viabilizariam por inserção contributiva a sindicato ou outorga patronal de serviços sociais. O salário foi unificado em 1984.

Sendo referência principal para reajuste de salários de categorias profissionais mais baixas e aposentados, o mínimo tornou-se sempre motivo de polêmica nacional,

²⁰² XAVIER, Edgar de Andrade, As diretrizes da política salarial de Vargas a Geisel, Porto Alegre, PUCRS, 1979, **Tese de Mestrado**

pois vários programas sociais se basearam em contribuições sobre folha de pagamento e não em arrecadação geral. Estes últimos começariam a surgir nos anos 1970 como compensatórios à população de baixa renda. O salário caiu em 1950 à metade de seu poder aquisitivo inicial, mas em 1957 - momento mais alto em sua história - subiu a 1.2 vezes o valor de 1940. Entre 1970 e 1980, variaria de 70 a 80%. Seu menor índice foi em 1994, quando era 24% do valor real de 1940. Em 2000, recuperou-se a 50%²⁰³.

Ao interligar-se com programas do Estado Social vinculados ao rendimento nominal e à folha de pagamentos, o mínimo gerou programas de fundo de garantia por tempo de serviço, salário educação, provisão para acidentes de trabalho, contribuição a serviços de aprendizagem e serviços sociais de indústria e comércio; provisão para férias, abono, aviso prévio, auxílio-enfermidade, rescisão contratual e incidência sobre gastos²⁰⁴. Gratificação de emprego e auxílio de renda também estão nesta situação.

Assim, alguns elementos dos programas de renda são o *13º salário*, gratificação natalina concedida anualmente a empregados urbanos, rurais, domésticos e marítimos, regulamentado desde 1962, correspondente a 1/12 avos da remuneração devida em dezembro ao empregado por mês de serviço, ou a período igual não inferior a 15 dias dentro do mês. Trata-se de salário adicional ao percebido regularmente durante ano de exercício pelo empregado, e variável em todos os níveis de remuneração – incluindo as maiores remunerações do País. A legislação prevê que o empregado receba gratificação mesmo em caso de licença anual por auxílio doença, e esta é contabilizada para formação do fundo de aposentadoria, mesmo sendo gratificação adicional de serviço.

Há o *salário família*, criado em 1963, que seria estendido a todos os empregados que percebam até 2.5 salários mínimos exceto doméstico ou trabalhador avulso, no valor de décimo de salário mínimo por filho por número de filhos até 14 anos. Nos anos 1990, sua prestação seria regulamentada com benefício padrão para quem ganhar até 1.5 salários mínimos e decrescente de 1.5 até 2.5. É atualizado periodicamente, incorporado ao salário do segurado da previdência, ou benefício. Arrecadado de tributação sobre empresas e varia sobre variações do salário mínimo.

Por último o *Fundo de Garantia por Tempo de Serviço*, criado em 1966 para substituir a estabilidade no emprego, funcionando como seguro desemprego, com

²⁰³ Salário Mínimo, uma questão econômica e de política in **Estu dos e Pesquisas**, Ano I n° 9, 2005, São Paulo: DIEESE

²⁰⁴ Especialistas como José Pastore calculam a incidência adicional média geral sobre a folha salarial de 104.29% na década de 1990. O descanso semanal é gravado inclusive para trabalhador horista, in Pastore, José, *Informalidade: Estragos e Soluções. Congresso do Coppead*, Rio de Janeiro, 2004.

depósito mensal de 8% do salário do empregado pela empresa em conta vinculada, correspondendo ao final do ano a um mês de salário. Prevê saque em casos de desemprego sem justa causa, constituição de empresa ou aquisição de casa própria, entre outros. Transformou-se em retirada constante por elevada rotatividade no emprego de camadas baixas, e foi usado para prover recursos ao Banco Nacional de Habitação entre 1965 e 1987.

b) A segunda área é a de **previdência e assistência**, representada pela previdência dos setores público e privado e pela assistência social. Historicamente unificadas pelos atendimentos vinculados e subordinadas a contribuições das folhas salariais, a partir dos anos 1990 formariam parte de um sistema de seguridade. Este sistema formou também programas de *seguridade de renda*, representados por *seguro-desemprego*, *pensões à velhice pobre*, *bolsa de apoio à escola*, *pensões não contributivas do empregado rural* e de *portadores de deficiência*, e *complementos assistenciais e salariais*.

Tardiamente integrado, o modelo começou sob forma muito diferente nos anos 1930 em Institutos por categorias gerais de trabalhadores, que acumularam caixas empresariais de Previdência em esquema tripartite de financiamento – empregados, empregadores e o Estado, que elegia presidentes, assistidos por conselho administrativo. Abrangiam categorias inteiras, contribuições vultosas e adicionaram o instituto dos funcionários públicos, com programas de aposentadoria por velhice e invalidez e assistência médica extensiva aos familiares. Excluía agricultura, pesca e serviços privados domésticos. Em 1945, a contribuição foi uniformizada em 5% para atenuar diferenças entre categorias, mas os servidores desfrutariam de vantagens especiais como abono familiar e salário família. A Lei Orgânica da Previdência e Assistência Social centralizou serviços e benefícios em 1960, mas a unificação definitiva viria com o Instituto Nacional de Previdência Social em 1966 em sistema público, centralizado, afiliação obrigatória, com diferenciação para servidores.

Nos anos 1970, o sistema incluiu empregadas domésticas e autônomos e beneficiou especialmente ao trabalhador rural com aposentadoria *não contributiva* por fundo de assistência da contribuição sobre valor de comercialização de produtos agropecuários e subsídio adicional de folha de pagamentos de empresas urbanas. Empregadores rurais foram taxados em 2.5% sobre a venda de sua primeira colheita. Houve várias reformulações entre 1970 e 1990 que criaram Ministério específico,

sistema de coordenação, racionalização de concessão e manutenção de benefícios. A Constituição de 1988 estabeleceu Conselho de Previdência Social com participação de Governo, empregadores, usuários, aposentados e especialistas. Grandes desequilíbrios advieram com crescimento de benefícios, envelhecimento da população e aumento do desemprego, diminuindo contribuições. No regime corporativo, a desigualdade entre fórmulas de contribuição e benefícios obrigou reformas parciais para assalariados privados, desde 1964 a 1985.

Nos anos 1990, o conceito de “tempo de serviço” foi substituído por “tempo de contribuição”, regras de cálculo também foram mudadas e aposentadorias proporcionais extintas. Os benefícios se relacionam à renda em regime de repartição financiado por contribuições, e a contribuição varia entre 8 e 11% do salário de empregados, 20% de autônomos e 22% da folha de pagamento de empregadores urbanos. Aposentadorias variam de 65 anos para homens e 60 para mulheres. O sistema dos servidores públicos teve taxa de reposição de 100% e pensões cumulativas em alguns casos nas reformas ocorridas nos anos 1990 que continuaram ignorando trabalhadores informais - 60% da população à época. Trabalhadores rurais tiveram tempo de 60 anos para homens e 55 para mulheres²⁰⁵.

O modelo prevê convergência do tempo de contribuição, idade, incapacidade para trabalho ou atividade insalubre. Quanto maior a contribuição e período contributivo, maior o valor da aposentadoria, que com a reforma de 1998 teve teto de contribuição e benefícios fixado em 8,2 salários mínimos (a valores de 2000, U\$ 570). O tempo mínimo de contribuição é de 35 anos para homens e 30 para mulheres, e o valor de reposição é de 100% do salário benefício. A previdência exige 15 anos mínimos de contribuição, e professores têm tempo reduzido em cinco anos, desde que exerçam exclusivamente o magistério. Regimes de servidores públicos foram unificados, mantido sistema de repartição uniforme, integralidade e paridade de aposentadorias públicas com salários dos ativos.

O Regime Geral cobre todos os contratados pela Consolidação das Leis do Trabalho e atinge setor privado, empregados de empresas estatais e número crescente de servidores desde a Reforma Administrativa de 1998, que restringiu acesso de novos contratados à previdência estatal. O sistema consolidou-se então como previdência por

²⁰⁵ Como o presente trabalho é focado no período de 1950 a 2000, não examina a segunda reforma de 2003.

repartição de *categorias privadas, servidores públicos e previdência rural não contributiva*, financiada primordialmente por subsídios urbanos.

A previdência cobre 30 milhões de contribuintes e perto de 22 milhões de beneficiários do Ministério de Previdência e Assistência Social. No caso do sistema dos servidores federais, são 900 mil beneficiários, e nos três níveis de governo, o total atinge 1.784 mil servidores inativos. A *previdência social rural não contributiva* cobria 7.2 milhões de aposentados em 2000.

Setor complementar, privado e voluntário, opera por regras de capitalização, cobrindo 2,3 milhões de participantes diretos e 4,2 milhões de dependentes em 2000. Estes fundos concedem benefícios complementares e atingem os 20% mais ricos da população economicamente ativa, perfazendo apenas 6.8% de todos os segurados.

Já a **assistência social** e programas a grupos vulneráveis sempre vinculados a programas de previdência, foram alterados nos anos 1990 Sua subordinação de 1946 a 1985 à clientela política em troca de votos regionais lhes trouxe desprestígio.

Tradicionalmente, a assistência social foi área-meio para áreas da saúde, previdência, educação ou habitação O que se entende em varias sociedades como “programas de welfare” - ou atendimento de bem estar básico em serviços sociais a pessoas necessitadas – foi desenvolvido desde 1940 no Brasil em programas para crianças carentes, adolescentes e idosos com irregularidade, fragmentação, centralização e ineficiência. Até 1988, nunca havia sido considerado conceito de prestação de serviços como responsabilidade federal diretamente conveniada com estados. A limitação de sistemas locais e a escassa noção de direitos civis prejudicavam políticas nacionais, que só emergiram neste período, embora uma atitude sistemática fosse praticada desde a fundação da associação civil Legião Brasileira de Assistência pela esposa de Getulio Vargas, reconhecida oficialmente como órgão de cooperação. Atendia famílias de soldados da 2a Grande Guerra, e logo prestou assistência social diretamente ou com instituições especializadas. Recebia por decreto a arrecadação da contribuição devida por empregadores, empregados e pela União do salário de contribuição de segurados a Institutos de Previdência, e abrangia o Serviço de Assistência ao Menor.

Durante décadas agiu na maioria dos municípios, e em 1969 transformou-se em Fundação de direito público, vinculada ao Ministério do Trabalho e Previdência Social, agregando Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor com rede pelas Fundações Estaduais de Bem- Estar do Menor e Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição, que

centralizava e distribuía compra de alimentos. Este complexo não tinha unidade, integração ou coordenação em níveis de governo, controle ou avaliação.

Paralelamente, teve início em 1977 o *Programa de Alimentação do Trabalhador*, viabilizado por financiamento entre empresas, trabalhadores e Governo, com 56% dos custos através de renúncia fiscal. Na década seguinte, a clientela atinge a mais de quatro milhões de beneficiários, restrita a trabalhadores do mercado formal.

A Constituição de 1988 criou sistema nacional com instituições definidas e meios participativos por Conselho Nacional da Assistência Social e conselhos sociais em quase todas as municipalidades. A área foi dotada de programas de treinamento para emprego e fundos de amparo à produção, como o Fundo de Amparo ao Trabalhador. Também há benefícios pagos em recursos financeiros diretos a famílias pobres em rede de proteção social, vinculados a frequência à escola de menores das famílias carentes.

Propostas para formar conceito de **serviço social** desvinculando-o da clientela política incorporaram a assistência social ao sistema de seguridade fazendo aprovar em 1990 a Lei Orgânica da Assistência Social. Foram extintos o Ministério de Bem Estar Social e a LBA, criando-se Secretaria de Assistência Social vinculada ao Ministério da Previdência e Assistência Social. A meta de modelo “não-assistencialista” com participação e competências entre esferas de governo distribuiu função normatizadora e formadora de convênios ao governo federal, enquanto aos estados couberam atribuições supletivas e coordenadoras, e os municípios organizaram prestação de serviços. Em 1997 se inicia descentralização efetiva com repasses de recursos e normas operacionais.

Ao final de 1998, o sistema nacional apoiava-se em fundos, órgãos e conselhos estaduais e municipais periodicamente mobilizados por Conferências Nacionais. A descentralização criou 4.105 Conselhos Municipais de Assistência Social paritários e deliberativos para controle social com representação no Conselho Nacional, gerando-se cadastro único com transferências de renda pelos programas de vários ministérios.

Os programas de seguridade de renda passaram a ser integrados e administrados por este sistema. Alguns já existiam, outros foram desenvolvidos após a Constituição de 1988. Há poucos programas de tipo universal porque a maioria é condicionada à contribuição prévia ou então seletiva, focada na população de baixa renda, neste caso *redistributiva*. Advém de fundos de contribuição patronal ou da tributação geral.

O *seguro desemprego* foi criado em 1986, e embora sua similaridade com o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, não terminou com este que tinha também

outras finalidades. Aperfeiçoado pela Constituição de 1988 e regulamentado em 1990, permite assistência financeira temporária por demissão do empregado. Varia de acordo com a faixa salarial, baseado na média de salário de últimos 3 meses anteriores à dispensa, exigindo que o desempregado tenha recebido salários por período de seis meses consecutivos anteriores. É pago de 3 a 5 parcelas, conforme situação presente do beneficiário e o valor de reposição é de 80 a 65% conforme a faixa salarial. Pode ser requisitado a cada 16 meses. Sua fonte de financiamento é o Programa de Integração Social, oriundo de contribuição patronal, e não *contém aportes do próprio beneficiário*.

A *pensão à velhice pobre*, nomeada como benefício ao idoso, no valor de salário mínimo é redistributiva da arrecadação geral, concedida a pessoas a partir de 65 anos de idade sem condições de contribuir para previdência social e sem remuneração, extensiva aos que percebem renda mensal per capita inferior a um quarto do salário mínimo ainda que vivam com familiares. Pode ser paga a mais de um membro da família desde que atendam condições exigidas. Neste caso, todos os valores são incluídos no cálculo de renda familiar. Há pensão sob mesmos princípios, a *incapacitados ao trabalho*.

O *Abono Salarial* no valor de um salário mínimo anual é assegurado a empregados com até dois salários mínimos de remuneração mensal de empregadores que contribuem para o Programa de Integração Social - PIS ou Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público-PASEP. Estes dois programas foram criados em 1970 para proporcionar participação em acréscimos do sistema econômico a trabalhadores através da lucratividade das empresas, tendo como meta o crescimento da economia. Viabilizam retiradas de quotas aos empregados registrados pela formação de uma poupança continuada.

Há ainda auxílios previstos para doença, reclusão aos familiares do recluso, e acidentes em caso seqüelas geradas no acidentado.

Programas federais nas áreas de saúde, educação e geração de renda foram integrados agrupando transferências. Foram criados também programas focalizados, como *Bolsa-Escola*. O *Fundo de Combate à Pobreza* foi aprovado em 2000, gerando o programa *Bolsa-Alimentação* e *Agente Jovem*, capacitando jovens para trabalho com bolsa mensal para desenvolverem atividades em suas comunidades.

Os programas são definidos em artigos da Lei Orgânica. O artigo 24 estabelece ações para qualificar, incentivar e melhorar benefícios e serviços assistenciais. O artigo 25 prevê projetos de enfrentamento da pobreza e ações vinculadas à geração de renda.

A **despesa geral da previdência e assistência** atingiu 11.5% do PIB, metade das despesas sociais públicas. Apenas 42.3 % da população economicamente ativa contribui regularmente, aproximadamente 55 milhões de trabalhadores. Adicionalmente, o gasto com assistência atingiu em 2000, a 3% do PIB, totalizando 14.5% do PIB.

c) a terceira área é a da **saúde universal** que integra atendimento hospitalar, serviços médicos e cuidados ambulatoriais, mas a forma universal de Sistema Único de Saúde só seria constitucionalizada em 1988. A provisão de saúde começou de forma seletiva pela contribuição corporativa nos anos 1930 para Institutos de Previdência, e, portanto evoluiu em rede fragmentada. A saúde curativa e assistencial se dividia entre institutos privados e servidores públicos por institutos federais ou estaduais, excluindo-se o restante da população, especialmente rural. A partir dos anos 1950, a assistência médica transforma-se assunto público, quando cresce a demanda por atendimento e começa iniciativa governamental por unificar institutos e serviços médicos. O conceito de medicina através da previdência continuaria predominante entre 1960 a 1970, primeiro formando complexo médico hospitalar para atender previdenciários, quando as despesas passaram de 7,3% do total geral da previdência para 19,3%. A unificação dos Institutos aumentou base de contribuição de todos os trabalhadores urbanos com carteira assinada e formou caixa único entre pensões e assistência médica com arrecadação crescente e período de pouca exigibilidade de aposentadorias.

Recursos foram investidos em contratos com a maioria de médicos e hospitais no país, capitalizaram fornecedores privados e aumentaram consumo de medicamentos e equipamentos médico-hospitalares. Uma rede centralizada federal subsidiou definitivamente o setor privado nos anos 1970, e novos beneficiários foram integrados à assistência médica - empregados domésticos e trabalhadores rurais em 1971, e autônomos em 1972. O Ministério de Previdência e Assistência Social criou fundo para remodelar e ampliar hospitais privados com empréstimos subsidiados em 1974, e um Sistema Nacional de Saúde oficializou a divisão entre medicina curativa como competência da Previdência e medicina preventiva para o Ministério da Saúde. Esta complexidade provocou ampla reforma e gerou um Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social com estrutura própria e serviços de assistência médica, dentária, ambulatorial, hospitalar e sanatorial, unificando atendimento a funcionários privados, públicos e rurais. Criou-se mercado cativo médico de prestadores de serviços aumentando também em 500% os leitos hospitalares privados até 1984, quando se

integrou o INAMPS com rede de novas ações do Ministério da Saúde em programas com estados e municípios.

Um Conselho Consultivo de Administração da Saúde Previdenciária reuniu pela primeira vez a burocracia e sociedade civil em um Plano Nacional para racionalização ambulatorial, autorização de internação hospitalar e credenciamento integrado de médicos e serviços - pois os custos do sistema subiam com uso intensivo de recursos públicos para prestadores privados. O Ministério da Saúde criou em 1986 o Sistema Unificado e Descentralizado, primeiro passo para o Sistema Unificado e Universal após a Constituição de 1988. Neste momento, o sistema tornou-se parte do federalismo compartilhado de programas sociais. Da arrecadação geral, o Ministério da Saúde ficou responsável por normatizar, coordenar ações e liberar recursos para pagamento da rede hospitalar privada conveniada, as Secretarias Estaduais de Saúde coordenando ações dos respectivos estados e os municípios executando assistência preventiva e curativa.

A saúde tem espaço central no Brasil, pois o modelo social democrata implantado desde 1988, amparado no preceito constitucional do artigo 196, de que "a saúde é direito de todos e dever do Estado", não conseguiu universalizar atendimento por falta de recursos. Nos anos 1990 tentou-se reformar o financiamento e seu impacto distributivo com criação contribuições extras. Houve melhoria em indicadores de saúde infantil, e o padrão tornou-se mais inclusivo, mas há forte desigualdade entre grupos sociais e regiões. O SUS conta com 6.300 hospitais sendo 500 de alta complexidade e especialização, mas a rede pública federal, estadual e municipal sofre deterioração pela escassez orçamentária; o pessoal técnico tem falta de aperfeiçoamento, há falta de medicamentos e materiais e a demanda aumenta com expansão da clientela urbana e contingentes rurais antes desassistidos.

As camadas médias e não assalariadas utilizam assistência de saúde privada, particular ou em programas médico-hospitalares por seguro saúde que aumentaram a medicina de grupo e cooperativas médicas. O Estado regulamenta setores privados, e planos desoneram o volume do atendimento público, mas por outro lado, provocam renúncia fiscal. O mercado privado compartilha o sistema de três maneiras: um *amplo setor complementar* de provedores contratados para a própria provisão pública.

Os *seguros privados* complementam pessoas ou empresas mediante convênios diversos, com renúncia fiscal e abatimento em alíquotas do Imposto de Renda; e há *mercado privado* para pessoas que compram serviços de saúde por si próprias.

A população pública atendida em 2000 era 130 milhões de cidadãos enquanto o mercado privado de saúde cobria 35 milhões de pessoas. O dispêndio de saúde pública era de 3.2% do PIB, e as despesas familiares adicionais estimadas em 1.9%, totalizando um agregado de 5.1 por cento do PIB.²⁰⁶

d) A **educação** é composta dos quatro níveis educacionais, sendo a educação infantil (pré-escolar) predominantemente pública, e também a elementar e secundária, definidas após a Lei de Diretrizes e Bases de 1996, correspondendo respectivamente a 73%, 91% e 86% de todas as matrículas no ano de 2000. A educação é gratuita e compulsória no ensino elementar e gratuita mas opcional tanto no infantil como ensino secundário. Estados e municipalidades compartilham responsabilidades pelas educações elementar e secundária. Municipalidades são provedoras principais de creches ou pré-escola que representaram respectivamente 16.4% e 83.6% da educação infantil em 1999. Há grande déficit nesta área, pois municipalidades também participam do ensino fundamental, e mesmo considerada pela LDB direito das crianças, dever do Estado e opção das famílias, as matrículas em creches e pré-escolas nas idades correspondentes (0-3 e 4-6 anos) eram apenas de 5.3% e 44.8% respectivamente, em 1999.²⁰⁷

A educação universal começou a ser reformada no Brasil desde os anos 1930 nos níveis primário e ginásial, transformados ao longo do tempo em ensino fundamental, contendo oito séries obrigatórias predominantemente públicas. O ensino secundário, dividido em técnico, comercial e geral, compreende três anos opcionais. Esta rede foi construída com currículo seriado, frequência obrigatória, ênfase no ensino médio e dois ciclos que constituíam pré-requisito para ensino superior. Ampliava-se conceito de educação pública, laicidade e igualdade de direitos dos dois sexos à educação. Em 1942, surgiram reformas com ênfase no ensino profissionalizante para camadas de classe menos favorecidas e Leis Orgânicas do Ensino. Esta visão profissionalizava a política educacional para a indústria e arrematava escolas industriais e sindicatos, obrigando-os a criarem estabelecimentos de ensino em sua especialização para filhos de empregados e associados.

Formou-se sistema paralelo à rede escolar por Serviços Nacional de Aprendizagem da Indústria e Comércio nos anos 1940 com escolas técnicas por todo o

²⁰⁶Fontes: IPEA: Ministério da Saúde, 2000.

²⁰⁷Taxa de escolarização líquida: Censo INEP-MEC 2000 confrontado com total faixas etárias correspondentes

País e cursos de formação e aperfeiçoamento, integrados às Confederações de Indústria e Comércio.

A Constituição de 1946 trouxe descentralização administrativa e pedagógica para a educação primária e secundária e papel apenas agenciador e supletivo da União prevendo aplicação anual de nunca menos de 10% da arrecadação geral, pelo artigo 169. Mantinha obrigatoriedade de empresas com mais de 100 pessoas em proporcionarem ensino primário gratuito para servidores e filhos. A Lei de Diretrizes e Bases de 1961 não traria grandes alterações ao ensino médio, abrindo espaço para escolas privadas.

A partir de 1964 até 1986, haveria subordinação da educação ao enfoque do desenvolvimento de exportações e captação de indústrias estrangeiras que previam qualificação de recursos humanos, aprovando em 1971 diretrizes e bases para primeiro e segundo graus. A fusão em um único curso de oito anos - o **primeiro grau** - dos antigos primário e ginásial atendia à faixa etária de sete a 14 anos. O segundo grau visava capacitar profissão especializada ao término do curso. Apesar de investir mais em educação, governos da década de 1970 não conseguiram universalizar o ensino de primeiro grau, implantar em escala suficiente o ensino profissional e resolver deficiências na qualidade.

Já o **ensino pós secundário** passou a ser atribuição de quatro setores desde 1996: o público, privado, confessional e comunitário. Compreende rede de escolas isoladas, centros superiores comunitários e universidades privadas e públicas. O volume de matrículas majoritariamente é do setor privado.

A primeira universidade surgiu em 1934 de caráter estadual em São Paulo, sucedida pela Universidade do Brasil, de caráter federal no Rio de Janeiro, primeira de uma expansão da rede pública federal de ensino superior e das iniciativas estaduais. Logo surgiu primeira universidade católica em 1944 no Rio, e universidades católicas sempre atuaram como instituições auxiliares do Estado pleiteando apoio oficial transformando-se com outras no setor *confessional*, de tipo filantrópico.

Na década de 1950, a educação foi vista como meio de fortalecer projeto de integração nacional e surgiram instituições específicas para fortalecê-la, especialmente ao ensino superior, como a Campanha de Aperfeiçoamento do Ensino Superior e o Conselho Nacional de Pesquisas.

Houve forte afluência de 1950 e 1960 ao ensino superior e o setor privado cresceu muito com desconcentração regional de instituições isoladas a cidades de porte

médio e cursos de profissões liberais de Medicina, Odontologia, Direito e área de Ciências Econômicas. Entre 1955 e 1961, buscava-se formar professores em Filosofia, Ciências e Letras, como visão tradicional de um núcleo universitário baseado nesta faculdade, da qual se organizavam demais escolas. As tradicionais faculdades mantinham-se especializadas. A motivação por novas oportunidades e carreiras ampliava o ensino médio e aumentava demanda pelo ensino superior. Até 1960, o setor privado já era 44.3% do total.

A Lei de Diretrizes e Bases de 1961 reconheceu instituições não universitárias, com cursos de formação de professores - e universidades voltaram-se à cooperação de institutos de pesquisa e centros de treinamento. Foi criado Conselho Federal de Educação e viabilizado Plano Nacional de Educação propondo aplicação de no mínimo 12% da receita de taxação federal no setor. Entre 1960 e 1980, as matrículas no ensino pós-secundário cresceram 480%. Consolidou-se um setor privado que aumentou número de matrículas, e instituições públicas se especializaram em pesquisa e pós-graduação. O regime militar de 1964 expandiu aceleradamente o ensino superior criando mais vagas e permitindo abertura de instituições. A orientação foi de que educação seria investimento altamente produtivo e sua expansão deveria ocorrer em todos os níveis, regulada pelo mercado.

Houve capitalização e mercantilização a partir dos anos 1970 que gerariam grande quantidade de pessoas educadas, mas sem emprego condizente, e professores públicos se tornaram corporação organizada, defendendo vínculo entre ensino, pesquisa e extensão. O que favoreceu crescimento de universidades públicas. Entre 1968 e 1971, o número total de matrículas passou de 200 mil para 1.400 milhões, sendo 62.9% do setor privado de escolas laicas. No ensino público, as matrículas passaram de perto de 89 mil em 1967 a 492.232 em 1980, apesar do chamado déficit de vagas e excedentes. Formaram-se dois estilos diferentes, o setor público optando por universidades que unissem ensino e pesquisa, e universidades privadas com expansão massiva de matrículas de graduação.

A Constituição de 1988 disciplinou autonomia do ensino superior privado em criar e extinguir cursos na própria sede e remanejar número de vagas de cursos oferecidos, referendado pela Lei de Diretrizes e Bases de 1996. Estabelecimentos reconhecidos como universidades, puderam responder rapidamente à demanda multiplicada. A participação privada no sistema gerou apenas entre 1985 e 1996, um

aumento de 20 para 64 universidades particulares. Se de 1946 a 1960, a maioria era confessional católica e presbiteriana, a partir de 1961, foram laicas.

Nos anos 1990, a política educacional teve foco predominante no ensino fundamental, embora com atenção aos níveis médio e infantil. Um plano de ensino fundamental reformou financiamento e modelo de gastos pela aprovação constitucional de Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef). Houve descentralização de programas federais e estímulo à municipalização, financiando e distribuindo aplicação de recursos do *salário-educação*. Um dos objetivos foi reduzir disparidades de gasto tanto no interior de cada estado como no país. A lei promoveu equalização de valores gastos definindo valor per capita por aluno suprimindo diferenças *entre estado e municípios e entre municípios entre si*. Ao fixar piso mínimo para o país, fixou equalização nacional. A União complementaria fundos estaduais, sempre que recursos fossem insuficientes para respeitar o piso estabelecido.

Os docentes tiveram possibilidade de melhoria salarial já que pelo menos 60% dos recursos totais do Fundef destinaram-se obrigatoriamente à sua remuneração no nível fundamental. O fundo alterou distribuição federativa nos recursos, melhorando nível de gasto médio por estudante, salários médios e qualificação dos docentes. Houve relação federativa compartilhada, pela aceleração da municipalização das quatro primeiras séries do ensino fundamental reduzindo leigos e qualificando docentes.

Programas federais de apoio surgiram em *Merenda Escolar, TV Escola e Manutenção e Desenvolvimento de Ensino*. Visou-se reforçar autonomia de escolas, associativismo de *pais e mestres*, e participação da comunidade na gestão escolar. No programa de Manutenção e Desenvolvimento de Ensino introduziu-se progressividade no gasto educacional beneficiando pelo quociente per capita escolas de regiões mais pobres, automatizando repasse de recursos que deixaram de ser negociados como *barganha política*. Entre 1997 e 2000, o número de professores não-qualificados reduziu-se em 46%, proporção de titulados em ensino médio cresceu 11% e de titulados no ensino superior, 12%. A cobertura do ensino fundamental aumentou para 97% entre 7 a 14 anos e se reduziu repetência escolar (1a a 8a séries) de 40% para 21,6%; aumentou-se em 10% o corpo docente no ensino fundamental e 36% no médio.²⁰⁸

De acordo com emenda constitucional que criou o fundo, dos 25% que Estados e municípios devem aplicar em educação, 15% são destinados ao ensino fundamental,

²⁰⁸ Brasil. MEC, 2001

indo para fundo estadual e redistribuídos para municípios com base no número de alunos. O governo federal complementa onde não for alcançado o mínimo. Professores públicos receberam Parâmetros Curriculares. Seguiram-se planos de avaliações educacionais e sistema nacional de avaliações para os três níveis

A cobertura da educação secundária, porém, não atinge mais do que 25% da população em idade correspondente, e somente 9% estão no ensino superior. Em uma população que atingiu em 2000, 165 milhões de pessoas, a educação pública compreende 55 milhões de estudantes e aproximadamente dois milhões de professores. Além do orçamento geral, recursos advém do *Salário Educação*, contribuição compulsória de 2.5 por cento dos impostos. A melhora começou nos anos 1980 e tomou proporções nos 1990. Entre 1970 e 2000, a população com oito anos e mais de escolaridade saltou de 8% para 35% do total, representando alguma acumulação de capital humano, já que a média da escolaridade adulta é de menos de seis anos. No primário, 50% finalizam o curso.

O censo de 1999 identificou 1.087 instituições de ensino superior, sendo 155 universidades, 39 centros universitários, 74 faculdades integradas, 813 faculdades isoladas e 16 centros de educação tecnológica. Do total, 192 são públicos com 72 universidades, das quais 39 federais. Nos centros universitários, faculdades integradas e isoladas predomina o setor privado. Este sistema movimentou 173 mil professores dos quais 73 mil em tempo integral. Oferecia 8.878 cursos de graduação. 67% das matrículas da educação superior são da rede privada. As mulheres alcançaram maioria no final do século XX nas instituições superiores, com 55.62% das matrículas. Nas universidades federais, eram 52.95%. O gasto público total (municipal, estadual e federal) em 2000, em educação básica e superior representava 3.9% do PIB.²⁰⁹ A metade como responsabilidade da União e outra metade dos estados e municípios.

d. Por ultimo, a **habitação**, cujos programas começaram a surgir dentro dos institutos de aposentadoria e pensões nos anos 1930, com fundos para construção de moradias aos seus associados – o dos industriários criou carteiras de empréstimos hipotecários e de financiamento de casas. O financiamento habitacional era atividade lucrativa para as instituições, junto com os títulos de renda federal e depósitos a prazo fixo. Em 1932, surgiu a primeira legislação para financiamento habitacional de compra, construção e reforma da casa própria e no Estado Novo vieram regulamentos sobre

²⁰⁹BRASIL Ministério da Educação. Gasto com educação: sumário executivo. Brasília: MEC, 2001

aplicações dos institutos em financiamentos em construções de vilas e casas aos seus segurados, atuando também em fianças para aluguéis.

De 1946 a 1963, o déficit habitacional aumentou com a migração para as cidades, e o assunto transformou-se em problema público. Fundação do Ministério do Trabalho contava com recursos dos próprios institutos para compor carteira e o sistema não avançou pelo custo pouco acessível e excessiva estratificação de planos de financiamento. Em 1964, foi efetivamente criada política nacional, com a fundação do Banco Nacional de Habitação, e ampla reforma que estabelecia um sistema financeiro para o setor. O banco teve fontes de recursos do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo através de sociedades de crédito imobiliário e associações de poupança e empréstimo movimentando nova forma de poupança baseada em cadernetas, principal forma de captação da poupança popular corrigidas monetariamente. Estes recursos captados por instituições privadas eram emprestados diretamente à indústria da construção civil e para compradores de imóveis. O primeiro problema era o interesse dos agentes na rentabilidade rápida e crescente que estava nos segmentos de média e alta renda e não nos estratos comunitários de baixa renda. Outra fonte criada em 1967, o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – substituto da estabilidade no emprego por depósito mensal representando salário anual em conta vinculada – proporcionou por algum tempo alongamento de aplicações de 5 a 25 anos.

Porém, o insucesso se deu principalmente na clientela básica de 1 a 3 salários mínimos, que representava 77% do déficit habitacional brasileiro. Apenas 10% dos recursos foram aplicados nestes estratos, enquanto para faixas de renda de mais de 10 salários, responsáveis por 4% do déficit, foram canalizados 62% dos recursos. O estrato básico teve apenas 238 mil financiamentos de 1960 a 1974, alto índice de inadimplência dos mutuários e grande número de conjuntos habitacionais abandonados.

A legislação que regulava aquisição da casa própria desde 1964 previa reajustamento toda a vez que o salário mínimo fosse modificado, não excedendo seu índice. O BNH teve que compatibilizar recursos de curto e médio prazo com financiamento de longo prazo em economia inflacionária, elaborando reajustes trimestrais inviáveis para quem era reajustado anualmente. Ou então gerava saldo devedor residual ao final do contrato.

Elevadas inadimplências acabaram beneficiando mutuários de baixa renda, que tiveram subsídios entre 1972 e 1979 quando sua prestação foi inferior em 10 a 20%

variação do salário mínimo. Em 1974, determinou-se benefício fiscal a mutuários de baixa renda. Inflação elevada e aplicação rendosa em títulos públicos ocasionaram fuga maciça de ativos das cadernetas de poupança e agentes financeiros do BHN para títulos públicos. A partir de 1982, alta inflacionária e desequilíbrios externos com déficit público obrigariam ajustes. Congelamentos salariais e restrições elevariam inadimplências. Finalmente houve extinção do banco em 1986, quando havia grande inadimplência de sociedades de crédito imobiliário, cooperativas habitacionais, bancos comerciais e associações de poupança.

O BNH construiu 4.5 milhões de habitações em 23 anos, apenas 20% atenderam famílias de baixa renda, sem eliminar o déficit oficial estimado em 1964 - 7 a 8 milhões de unidades. Déficit estimado em 2.000 era de 10 milhões de unidades.

Tem-se então um *Estado Social* corporativo que articulou sistema de programas sociais desde 1931, com conselhos instituídos entre empregadores, empregados e Estado, que ao longo dos anos foi sendo modificado gradativamente e na Constituição de 1988 encontrou reforma no capítulo da Ordem Social.

Estabeleceu conceito de Seguridade Social pela primeira vez e Bem Estar Social através de Leis Orgânicas, mas não modificou ordenação trabalhista básica em torno de imposto único, arbitragem em Justiça de Trabalho e sindicatos do antigo estilo que sobreviveram à reforma. Gastos sociais em Trabalho e Emprego não se articulam completamente com conceito de Seguridade, que compreende Saúde, Assistência Social e Previdência desfrutando de fundos sociais e orçamentos da arrecadação geral. Educação universal e auxílios à educação pós-secundária não universalizada fazem parte do Estado Social e a Habitação entrou em crise desde 1986 antes da Assembléia Nacional Constituinte. Os recursos públicos são alocados nos três níveis federativos.

Os fundos sociais são recursos gerados por meio de taxa ou contribuição social, criados para financiar setores específicos ou manter provisão social. São de três tipos: fundos de seguridade social, de ativos dos trabalhadores como Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, que sustentou a política de habitação, ou fundos patrimoniais como o PIS/PASEP e o Fundo de Apoio ao Trabalhador, sustentando seguro desemprego e programas de treinamento. Ainda contribuições vinculadas a programas especiais como o Finsocial e o Salário Educação. O Cofins é contribuição sobre a folha de salários, faturamento do empregador e receitas de apurações esportivas e importadores. O Fundo de Combate à Erradicação da Pobreza é financiado pelo acréscimo tributário e são

previstos constitucionalmente fundos similares nos planos estadual e municipal. O Fundo de Saúde advém da tributação, dividido entre União, estados e municípios.

No seu conjunto, o dispêndio social público foi de **22.70% do PIB** em 2000, ou U\$ 1.643 per capita medido em paridade de poder de compra²¹⁰, mais da metade correspondendo à seguridade social (11.5%), Educação com 3.9%, Habitação 1.2%, Saúde 5.1%, e programas de treinamento 1%. A origem dos recursos é tanto fiscal como contributiva e a segunda está vinculada aos fundos sociais, que são quase-fiscais.

A desigual distribuição dos programas sociais se verifica com 29% indo para programas universais e benefícios aos pobres, 70% para a seguridade social e outros programas contributivos, e 1% para programas subsidiados como habitação. O mercado atua principalmente como *provedor contratado* nos programas de saúde pública.

3.3.4. Os agentes beneficiários

Os agentes beneficiários de programas e que em alguns momentos foram também construtores de ações visando modificar sua formulação seriam de 1946 a 1963 e depois de 1988, quando novos programas foram instituídos:

- a. classes sociais empregadas na indústria, comércio e serviços
- c. mulheres domiciliares mães de baixa renda
- d. empregados e empregadores privados, contribuintes da Previdência
- e. servidores públicos aposentados
- e. estudantes de curso superior de baixa renda
- f. idosos sem renda
- g. jovens desempregados de baixa renda

4. Períodos

Os três períodos já citados acompanham conjuntura internacional com especificidades adaptadas ao Brasil. Se iniciaram com desenvolvimento de funções industrializadoras e serviços sociais subordinados como variáveis do desempenho econômico e coadjuvantes da ação do Estado, aliado a principais investidores. A participação de classes médias e sindicatos operários na formulação explícita dos serviços foi quase sempre inexistente, embora presente no financiamento e articulação política de conselhos. São então denominados *anos de implantação*.

²¹⁰ Dados do IPEA de 2000. Paridade medida em reais de 2002.

As características específicas de 1930 a 1945 formaram uma aliança **conservadora-social corporativa**, onde o Estado formulou políticas para trabalhadores urbanos com bases muito elementares de seguridade que permaneceriam até 1964. Definiu legislação trabalhista regulamentando atividade e organização dos trabalhadores, orientando comerciários e industriários, trabalho feminino e de menores, jornada, férias, demissões e acidentes de trabalho. A constituição em 1934 trouxe legislações de previdência social aprofundando regime de pensões por categorias semelhante à Alemanha de Bismarck. Consagrou intervenção do Estado em conflitos trabalhistas pela Justiça do Trabalho e regulamentação de negociação salarial. Houve algumas políticas de saúde centralizadas e reformas educacionais.

O sub-período a partir de 1937 constituiu uma ditadura de um Estado Unitário centralizado, como no Império. A diferença é que isto se fez com interventores, desregionalizando poderes e burocratizando socialmente atendimentos da União.

O *segundo período* iniciou com a composição liberalizante pela Constituição de 1946, com descentralização política administrativa acompanhada de legislação democrático-liberal e trabalhista. Ele se insere ainda dentro do *período de implantação*, mas sua característica diferencial foi ter sido considerado na literatura como o primeiro sistema de participação política em partidos nacionais que institucionalizaria também federalismo cooperativo. Autores a qualificam como “democracia populista”, mas esta forma se explicita entre 1956 e 1963²¹¹. O início dos anos 1950 foi momento de tentativa de coalizões políticas na direção de regime **social-liberal** previsto constitucionalmente no capítulo da ordem social, visando sociedade com razoável eficiência civil para atender demandas que se sofisticavam e em sociedade crescentemente urbano-industrial. Política de substituição de importações dirigia o Brasil para complementação criativa de processos industriais, contemporânea a uma *segunda revolução industrial tardia* com Estado regulador de relações competitivas e prestador de serviços. Ficou conhecido como impulsionador do *nacional-desenvolvimentismo*. Mas a partir de 1960, terminado o mandato de Juscelino Kubistchek, o confronto entre movimentos corporativo-sindicais nacionalistas e conservadores, obrigou à aprovação congressional de regime parlamentarista em 1961, sua derrogação em plebiscito e escalada por reformas, culminando em contra-movimento militar em 1964.

²¹¹ O mais notório foi IANNI, Octávio (1975). **O Colapso do Populismo no Brasil**. Rio: Civilização Brasileira

A complementação do período substitutivo de importações e desenvolvimentista de 1964 a 1985 foi realizada com regime **corporativo-funcional-conservador**, predominantemente militar e centralizador da vida político administrativa e institucional, legislando políticas compensatórias e protecionistas. Embora o ciclo continuasse genericamente o mesmo, foram de *anos de consolidação* do sistema social, ordenando políticas de saúde, previdência e educação, e outorgando benefícios assistenciais. Restringiu-se a cidadania social a estratos contribuintes de classes médias superiores e classes investidoras, que se habilitariam por renúncia fiscal, formando coalizões políticas em seu interesse. Apesar de modificar diretrizes programáticas, o regime manteve inalterado modelo corporativo sindical das décadas de 1930 e 1940 e regime previdenciário da corporação pública. Modernizou conservadoramente.

Houve momento de 1964 a 1968, que visou captar investimentos e abolir experiências anteriores, funcionalizando o Estado Social com fundos compensatórios para habitação. Centralizou e unificou previdência e saúde.

E outro de 1969 a 1985, quando intensificou investimentos e aumentou crescimento econômico formando clientela beneficiária, tornando regressivamente seletiva a diversificação e melhoria dos serviços de Bem Estar, por sua vinculação à capacidade contributiva e convênios com serviços privados. Os serviços de saúde, educação e financiamento de habitação pioraram para a população de baixa capacidade contributiva. A assistência social foi objeto de negociações de partidos políticos.

Finalmente, o *terceiro período* se caracteriza pela *nova Constitucionalização*, com uma aliança **liberal-conservadora-democrata** a partir de 1986, em coalizão visando “Nova República” e Assembléia Nacional Constituinte em 1988, que introduziu o conceito inovador de Seguridade Social para padrões brasileiros.

O início dos anos 1990 resultou em eleição geral, e composição privatizante **neoconservadora** de serviços sociais que regrediu a cidadania civil a período similar ao Império - onde se priorizou fornecimento de atendimentos por entidades de caridade e se acelerou terceirização e privatização no fornecimento de serviços complementares de saúde. Também privatização e terceirizações de empresas públicas sem composições avançadas com a sociedade civil, que coincidiu com a forma política de neoliberalismo, contemporânea à crise mundial do modelo de **garantias sociais do Estado securitizador** do ciclo 1950-1980. Ela durou muito pouco tempo, devido ao processo de impeachment do presidente da República.

Na metade dos anos 1990, uma composição **social-democrata-neoliberal** sucedeu à crise política inicial e instalou programa de extensa privatização de empresas públicas, mas ao mesmo tempo ampliou programas de seguridade previstos constitucionalmente e relações inovadoras com a sociedade civil.

Passar-se-á a partir do próximo capítulo em duas partes sucessivas, à apresentação dos sistemas sociais canadense e brasileiro com respeito à configuração e consolidação que tomaram, modificações políticas advindas de conflitos de representação política que provocaram alternativas diferenciadas, e as reformas constitucionais pelas quais passaram.

CAPITULO V
CONFIGURAÇÃO
CONFLITO E REFORMA

CANADÁ
Parte I
Configuração

1. Anos 1930-45. O Regime Social Conservador e Liberal-Democrata

O **primeiro período** se estendeu de 1930 a 1945, e foi uma resposta imediata do Estado às conseqüências da fragmentação do liberalismo pela depressão internacional de 1929. Inicia-se com Governo de liderança do Partido Conservador de 1930 a 1935, que é ampliado por vários níveis de ação pelo Partido Liberal de 1935 a 1945. Trata-se de expansão de direitos civis, adicionando direitos sociais, e reúne tendências **sociais conservadoras e liberais** que atuavam como regras de mercado nos anos 1920. O Governo subsidiou logo atividades dos fazendeiros do trigo cujos preços deprimidos atingiram por efeito de restrição de exportações a cadeia de todas as indústrias e adotou medidas de emergência para o desemprego em 1933, cujas estatísticas à época mencionavam 20%, mas incluíam só homens buscado empregos. A taxa manteve-se em 11% até 1940²¹². A maioria conseguida pelo Partido Conservador e seu líder Richard Bennet foram apontados como reação em busca de segurança, mas ambos e o Partido Liberal iriam enfrentar nos anos 1930 o surgimento de nova oposição em partidos agrícolas: o **CCF - Cooperative Commonwealth Federation** (Federação da Riqueza Comum Cooperativa) o **Social Credit** (Crédito Social) e o **Reconstruction Party** (Partido da Reconstrução).

Todos prometiam regular o crédito e fomentar empreendimentos, e o **Social Credit** desejava intervenções ativas no mercado de crédito, porque os fazendeiros viviam situação de necessidade em sementes, forragens, combustíveis, reparos no maquinário, mas também alimentos e vestuário. Em Quebec surgiu movimento União Nacional, de herança francesa católica, visando assistencialismo protecionista.

Havia ambiente para acordo em programas de seguridade e assistência social rumo a Estado federal centralizado e politicamente burocratizado na sua ação – que reunia vantagens sobre as províncias, incapacitadas para recuperação de desemprego massivo da depressão. Legislações provinciais que incluíam compensações trabalhistas por acidentes e salário mínimo não requeriam financiamento público, mas o já existente Auxílio-Maternidade era financiado por arrecadações provinciais e municipais, que excediam custos. As províncias mais pobres estavam especialmente vulneráveis, e os planos tinham diferenças nos níveis regionais. Os líderes provinciais haviam se conscientizado sobre diferenças de mobilidade de trabalho e capital em Estado Federal.

²¹² SAFARIAN, A.E (1970) **The Canadian economy in the great depression**. Toronto: McClell and Stewart

A questão de **seguro desemprego** foi a primeira de difícil consenso, porque intervieram questões partidárias. Os conservadores iniciaram ajuda anual caso a caso, concordando que um seguro ao desemprego e à doença e invalidez nunca seria bem sucedido se não houvessem regras uniformes – que deixou as províncias oscilantes sobre defender ou não a federalização. O Quebec argüiu que auxílios às famílias poderia levar suas empresas industriais à desvantagem frente a outras. Em 1935, uma conferência de prefeitos do País demandou ajuda geral e responsabilidade do Governo Federal frente ao desemprego. As províncias e municipalidades queriam centralizar e o governo federal resistia. As questões regionais ainda eram pouco intermediadas por organizações sociais que ampliassem a temática em âmbito nacional, pois como se observa na tabela 1, o nível de sindicalização na década de 30 era baixo. Apenas 14% dos trabalhadores não agrícolas eram sindicalizados, organizações permaneciam regionalmente dispersas e ideologicamente difusas. Só teriam grande crescimento a partir da década de 1940.

Tabela 1- CANADÁ

TRABALHADORES SINDICALIZADOS SOBRE O TOTAL DE TRABALHADORES URBANOS

1930	1933	1936	1939
14%	16%	18%	19%

Fonte: Statistics Canadá, Estatísticas de Trabalho 1930-1939 Ottawa: 2000.

Mais ainda, embora desejadas pelos atores interessados em formação de cadeias complementares entre sindicatos, granjeiros e reformistas sociais, para ampliar alianças entre classes baseada nos trabalhadores e organizações agrícolas, elas não eram fáceis de se concretizar. Os ex-imigrantes fazendeiros necessitavam de aumento de consumo que lhes ampliaria a produção e maiores investimentos, incluindo subsídios agrícolas. Esta coalizão vinha sendo tentada informalmente desde a segunda metade da década de 1920. O Estado de Bem Estar vinha se potencializando por compromissos entre agentes internos para fomentar despesas públicas em políticas industriais e agrícolas para exportações, gerando saldos para reinvestir e elenco de serviços sociais.²¹³

Coalizões se esboçavam nas eleições como horizonte na estruturação do Estado. No Canadá oeste, as rendas caíam mais rapidamente por efeito da depressão sobre

²¹³ BANTING, Keith (1987) **Welfare State and Canadian Federalism** .Montreal: McGill-Queen's University Press, p.32 Coalizões constitutivas do Welfare in ORLOFF, Anna (1993).**The Politics of Pensions: A Comparative Analysis of Britain, Canada and the United States, 1880-1940**. Univ. of Wisconsin Press, pg.47.

exportações, e o custo dos benefícios estava relativamente entre o mais altos. A recuperação da produção industrial por aumento do consumo seria outra medida iniciada pela cooperação entre Governo, classes patronais e líderes trabalhistas com recurso ao seguro desemprego para ativar demanda. Ele substituiria o ambiente conservador-liberal de contratação privada e formação de rendas pelo mercado dos anos 1920. A legislação sobre Seguridade Social e Emprego foi aprovada em 1935, mas o Partido Liberal já assumira o Governo e a contestou nas Cortes que consideraram a seguridade intrusão nos assuntos provinciais. Os liberais defendiam responsabilidade compartilhada com as províncias, que só a aceitaram em 1940, quando a contribuição federal subiu para 75 por cento. A Comissão Federal das Relações Dominiais-Provinciais recomendou que o seguro desemprego tivesse jurisdição federal considerando perigoso que empregadores de uma província tivessem vantagem competitiva sobre outra pelos serviços sociais contributivos.²¹⁴

A Constituição foi emendada permitindo um *Programa Nacional de Seguro Desemprego* federal em 1941 como programa de seguro entre empregados, empregadores e o governo para risco do desemprego involuntário de curto prazo. Benefícios foram estabelecidos como direito, com sistema de apelações para demandantes que se sentissem tratados injustamente. Cobria a maior parte da força de trabalho industrial e urbana e *excluía agricultura, pesca, serviços privados domésticos, empregados públicos e altas rendas.*

O Governo federal centralizou ineditamente poder político na 2ª Guerra, formando burocracia profissionalizada especialmente em tributação, com condições de recusar cooperação quando as províncias não colaboraram em conferência em 1942. Aumentou unilateralmente todos os níveis tributários, incluindo os de competência provincial, compensando suas receitas sobre impostos de renda corporativos e pessoais. O programa de **auxílio-família** seria consequência do seguro-desemprego, pois já em 1943, o relatório sobre seguridade social visava auxílios familiares para sustentar o conjunto do sistema. Um influente relatório sobre seguridade social e outro sobre habitação foram minimizados pelo Executivo, pois uma das prioridades do primeiro ministro King era o compromisso com programa de auxílios familiares visando também diminuir crescente apoio eleitoral ao Partido Cooperativo CCF e a pressão dos

²¹⁴ Os resultados da Comissão Parlamentar estão in ROYAL COMMISSION ON DOMINION-PROVINCIAL RELATIONS (The Rowell-Sirois Commission). 1940: Report.Ottawa: Kin's Printer book 1: Canada

sindicatos por aumento de salários, especialmente trabalhadores de mais baixa renda. Em 1944, um benefício universal com taxa nivelada, foi financiado por receitas gerais de impostos. Um pagamento modesto para primeira criança, aumentado segundo sua idade. Cláusulas previam pagamentos menores para quinto e subsequente filho.

Este programa se inseria em momento onde o Comitê da Seguridade Social já tratava de orientações para planificar econômica e socialmente a reconversão do pós-guerra em economia de paz, apoiando política baseada na família como local de investimentos, Argumentava que “uma seguridade social bem feita, é de qualquer forma consolidação de saúde física, da moral, das faculdades de educação das crianças, da estabilidade da família, e uma forma de despesa desejável e relativamente fácil”.²¹⁵

1.1. O Estado, a visão social da burocracia e os agentes civis e políticos.

O Estado, por suas burocracias formadas, pretendia desenvolver sociedade de Bem Estar Social em sistema de ações com normas nacionais em algumas áreas de serviços e programas, fundamentado na necessidade de mão de obra qualificada para a indústria. Nos anos 1940, as províncias foram subvencionadas em 50% para manter enfermeiras diárias no período de guerra, com centros de infância para mães empregadas nas indústrias específicas. Quando a guerra terminou, grupos de feministas, veteranos e religiosos defenderam reformas sociais, mas não tiveram influência central.

As reformas eram impulsionadas por coalizões que a burocracia gerava com o Parlamento visando empreendedores industriais e líderes políticos das províncias. Auxílios familiares visavam lutar contra a pobreza, sustentando consumo e renda. No final de 1945, centros de infância foram substituídos por isenções fiscais a homens casados ou salário anual de esposa para retorno ao lar. BERGERON (2004 : 123) mostra que a política se afastava da expectativa feminina em ampliar centros de infância e desfamiliarizar situação da mulher pelo emprego, e para famílias de marido provedor :

« As medidas colocadas em prática de sustentação das mulheres são elaboradas em função de seu papel de mãe e sua atividade profissional não é encorajada. Necessitará-se esperar perto de 30 anos para que debates políticos se abram sobre a natureza de uma política nacional de serviço de centros infantis. Como políticas residuais, elas não favorecem desmercantilização completa dos indivíduos nem desfamiliarização das mulheres, porque estas terão acesso às políticas sociais em função de seu status dentro da família. »²¹⁶

²¹⁵ COMITÉ SPECIAL DE LA SECURITÉ SOCIALE (1943) Rapport sur la sécurité sociale au Canada préparé par le Docteur Marsh pour le Comité consultatif de la reconstruction, p.13

²¹⁶ BERGERON, Josée. Femmes, mères et travailleuses devant l'absence d'une politique nationale de garde des enfants, in MASSON, Dominique(2005) **Femmes et Politiques: L'Etat en Mutation**(org) Université D'Ottawa: Institut d'études des Femmes et Département de Sociologie pp.133/176

Bergeron descreve momento em que as relações de família já se tornavam diferenciadas nas cidades maiores com serviços ampliados, pois 56.70% dos canadenses já viviam em centros urbanos ao fim dos anos 1940. Demandas sociais se ampliavam, o que também aumentava expectativas por sistema partidário atento em servi-las, repercutindo mais em distritos eleitorais urbanizados com orientações reformistas. De 1931 a 1945, as mulheres haviam crescido sua participação na força de trabalho de 16.90% para 22.41%. A tabela 2 mostra participação percentual das mulheres sobre ocupações masculinas em setores vinculados com os homens, e ocupações gerais

TABELA 2 – CANADÁ – PERCENTUAIS DE OCUPAÇÕES - MULHERES SOBRE HOMENS
 Atividades vinculadas entre os gêneros e atividades gerais

Anos	1931	1941	1951
Atividades Vinculadas	25%	26%	26%
Gerais	20%	26%	28%

Fonte: Statistics Canada, Censo- Estatísticas de Trabalho 1931-1951

As mulheres ganhavam desproporcionalmente sobre homens quanto mais aumentava sua presença em ocupações comuns, em tendência de segregação ocupacional por gênero. Isto também deprimira rendimentos dos homens em ocupações de ampla proporção de mulheres e onde defasagem de rendimentos entre sexos era maior - pois o aumento feminino fazia com que a média fosse baixa. A atividade feminina ficava excluída onde rendimentos dos homens eram maiores, e sua presença se deslocava a *atividades secretariais e ocupações sub-especializadas*, gerando efeito de seleção para onde seus rendimentos seriam mais altos e não ocupavam cargos públicos.

FOX et FOX(1986:25), mostram que até o fim da guerra,

“...os empregadores tiravam vantagens da menor remuneração pelo emprego feminino e o esforço sindicalista não trabalhou no sentido de reduzir discrepâncias. Nos primeiros momentos, todo o esforço do trabalhismo militante foi para conseguir um salário família que permitisse manter mulheres casadas, devotadas ao ambiente doméstico e mantidas por seus maridos .Não era raro o caso em que sindicatos de trabalhadores especializados excluíssem mulheres dos trabalhos qualificados, e poucos sindicatos dominados por homens ajudaram as mulheres a se organizarem. Uma divisão nas áreas de produção interna e mercadorias para exportação atuava regularmente, e a responsabilização continuada pelo trabalho doméstico e cuidados com a infância perpetuavam desvantagens no mercado de trabalho. Os fatores estruturantes do ambiente socializador pelo mercado de trabalho jogaram papel maior do que características individuais dos trabalhadores, porque geraram segregação ocupacional que passou a ser tão importante quando o status ocupacional da categoria por aptidões pré-determinados.”²¹⁷

²¹⁷ Fox, Bonnie e John, Women in Labour Market, 1931-1981, op.cit, p.25

Na tabela 3, vê-se a **razão** dos rendimentos das mulheres como percentual dos homens para todos os ocupados na força de trabalho.

TABELA 3 – RAZÕES DE RENDIMENTOS FEMININOS SOBRE RENDIMENTOS MASCULINOS

Atividades vinculadas entre os gêneros e atividades gerais

Anos	1931	1941	1951
Vinculadas	60%	62%	64%
Gerais	58%	54%	64%

Fonte: interpolação dos autores para determinação de rendimentos in Fox, Bonnie e John, Women in Labour Market, 1931-1981: Exclusion and competition, *Canadian Review of Sociology and Anthropology* 23(1) 1986

As diferenças de rendimentos por gênero em **todas** as ocupações, evidenciam que no agregado de 1931 a 1951, a razão mediana dos rendimentos das mulheres esteve bem abaixo dos homens, recuando de **58%** em 1931 a **54%** dos rendimentos dos homens em 1941, e subindo depois da guerra para **64%**. Nas ocupações com vínculo entre os gêneros onde as mulheres desempenhavam mesmos espaços, foram ascendendo de forma pequena, mas constante. A relação entre ocupação por gênero e níveis salariais foi resultado de movimentos causais atuando em ambas as direções. Onde os homens eram bem pagos isto excluía mulheres pela competição exclusiva. Demandas de direitos no período se acentuaram, mas os rendimentos das mulheres eram somente suplementares aos dos homens na formação de renda familiar. Isto causava demandas por melhorias de Habitação.

1.1.2.. A habitação e ampliação da cidadania civil como conceito nacional

Foi a **habitação** que auxiliou formação de conceito de “*modo de vida canadense*” pela urbanização que ampliaria a cidadania civil. Nos anos da Grande Depressão se construiu apenas 39 mil unidades, mas a primeira legislação em 1935 auxiliou construção e financiamento de unidades habitacionais. O Plano Federal em 1937 trouxe taxas de juro subsidiadas para prover habitação e criar oportunidades de emprego. Em 1938, a primeira lei nacional abrangente sobre Habitação incluiu provisão para moradias de baixa renda e habitações sociais sem fins mercantis. Foram criados subúrbios com estilo de vida especificamente urbano, ampliando uso de automóvel e meios de comunicação como rádio. Isto interligou com a indústria cultural à qual o Governo logo interveio com protecionismo para difundir serviços e idéias culturais. A Corporação de Rádio estatal combinou redes em francês e inglês, e só adicionalmente programas estadunidenses. Com a indústria, retomou tarifas protecionistas para **bens de consumo**, assegurando empregos de qualificação, mas sem definir padrões para fábricas. Auxiliou

criação e regulou Banco do Canadá e Conselho Nacional do Trigo.

Estas intervenções faziam frente a demandas também ampliadas. Durante a guerra, o Governo introduzira controle de lucros e salários para prevenir repetição da especulação com lucros corporativos da primeira guerra e também expandira controles sobre indústrias consideradas essenciais. Criou a Agência de Seleção de Trabalho para controlar o movimento dos trabalhadores de emprego a outro em condições de guerra sem convidar os sindicatos. A partir de 1943, greves frequentes aumentaram a resistência dos empregadores, e a cautela oficial foi substituída por intermediação. Os trabalhadores dos setores mais dinâmicos automobilístico, siderúrgico e mineração, seguiram lideranças de confederações dos Estados Unidos instaladas nas indústrias canadenses, com oposição do sindicalismo católico de Quebec, que crescera sua militância de trabalhadores por fábricas.

O Partido CCF agia de forma híbrida como movimento social, grupo de interesse de granjeiros, fazendeiros e partido político, e inspirou lideranças sindicais emergindo como alternativa ao Partido Comunista e declarando-se “socialista parlamentar” para erradicar o capitalismo. A pressão crescente obrigou à intervenção do Estado em 1944, gerando ordem autorizativa de emergência 103. Protegia direito dos trabalhadores de se organizarem por maioria em sindicatos e requeria a empregadores reconhecimento de sindicatos escolhidos. Foi estendida até dois anos depois da guerra, e institucionalizou barganha de empregadores com organizações dos empregados.

1.1.3. Tipo de representação no Parlamento

Iniciava-se a constitucionalização da cidadania social: ao olhar-se a comparação entre a distribuição de cadeiras no período de 1930 a 1935, quando começou a se definir a necessidade de criação de um Estado para atender necessidades das camadas e estratos menos desenvolvidos, com a legislatura que se inicia em 1945, terminada a 2ª Guerra mundial, se observa a redefinição político-cognitiva operada pela cidadania canadense. Esta distribuição é apresentada no quadro adiante, observando-se as ocupações profissionais dos deputados considerando-se a Câmara dos Representantes, ou “**House of Commons**”.

A classificação adotada utiliza critérios de ocupações profissionais e divisões de grandes classes agregativas do Statistics Canadá, já referida no capítulo da metodologia, realizados pelos censos canadenses. Além de dividir-se nesta escala, procedeu-se igualmente à sua divisão pela agregação de ocupações segundo critério de capacidade

de formação simbólica e combinatória, também referido. Obteve-se aproximação da representação política feita da **representação social do conhecimento**, e ao mesmo tempo, dimensão do uso de poder deste conhecimento estruturado. As atividades profissionais são as declaradas pelo agente político ao próprio Parlamento, e manteve-se preferencialmente sua auto-atribuição, com exceção de categorias de grande generalidade que poderiam ser agrupadas entre si – como as de especialização genérica de medico, comerciante, dentista, e assim por diante.

Conforme as diferentes zonas de relevância de informação produtiva e conhecimento agregado, há ocupações que se combinam dentro das grandes categorias atividades *formuladoras de recursos*, atividades *determinantes de recursos*, *viabilizadoras gestonárias de recursos*, *aplicadoras de recursos* e *operadoras de recursos*

Assim, o Parlamento canadense apresentou de 1930 a 1935 e, posteriormente, de 1945 a 1949, diferentes conformações como observadas nas páginas seguintes.

QUADRO 1 - REPRESENTAÇÃO POLÍTICA DA DISTRIBUIÇÃO SOCIAL DO CONHECIMENTO

CANADÁ – PARLAMENTOS DE 1930-1935 E 1945-1949					
ATIVIDADES FORMULADORAS DE RECURSOS					
	1930	%	1945	%	
Juristas e consultores	2	0,77	2	0,76	
Pareceristas, procuradores professores	4	1,54	5	1,89	
Auditores	1	0,38	2	0,76	
Ministros	2	0,77			
Consultores de Empreendimentos	1	0,38	3	1,13%	
Sub total	10	3,84%	12	4.53%	
ATIVIDADES DETERMINANTES DE RECURSOS					
Setor primário					
Fazendeiros agro-exportadores	4	1,54	3	1,13	
Setor secundário					
Industrial consultor	1	0,38	1	0,38	
Setor Terciário					
Advogado procurador	3	1,16			
Médico sanitaria	1	0,38			
Armador Pesqueiro	2	0,77			
Diretor de banco e industrial	1	0,38			
Editor Jornalista proprietário	2	0,77	5	0,87	
Clérigo ministrante editor	1	0,38	1	0,38	
SUB-TOTAL	15	5.76%	10	3.76%	
ATIVIDADES VIABILIZADORAS GESTIONÁRIAS DE RECURSOS					
Setor Primário					
Fazendeiro gestor,comercializador	6	2,31	10	3,77	
Fazendeiros	20	7,69	29	10,94	
Granjeiros	8	3,08	8	3,02	
Setor Secundário					
Industrial gestor	6	2,31	10	3,77	
Setor Terciário					
Advogados Pareceristas Forenses	32	12,31	38	14,33	
Advogado professor, autor	5	1,92	5	1,89	
Notário	9	3,46	3	1,13	
Religioso oficiante			3	1,13	
Superintendente de Investimento	1	0,38	1	0,38	
Corretor de seguros e valores	7	2,69	8	3,02	
Contador	2	0,77	2	0,75	
Executivo exportador	2	0,77			
Executivo de serviços e comércio	4	1,54	7	2,64	
Comerciante atacadista	2	0,77	3	1,13	
Empreiteiro de obras	4	1,54	8	3,02	
Agente comercial,imobiliário,rural	10	3,84	8	3,02	
Comerciante	15	5,77	13	4,91	
Médico chefe, cirurgião	5	1,92	2	0,76	
Agrônomo professor	1	0,38	2	0,76	
Administrador de Ensino	4	1,54	2	0,76	
Engenheiro chefe	1	0,38	1	0,38	
SUB-TOTAL	144	55,38%	163	61.51%	

ATIVIDADES APLICADORAS DE RECURSOS				
Setor Terciário				
Gerente bancário	1	0,38		
Advogado	37	14,33	32	12,08
Jornalista	5	1,92	3	1,13
Médico	22	8,36	8	3,02
Dentista	4	1,54	1	0,38
Farmacêutico	2	0,77		
Farmacêutico industrial	5	1,92		
Professor médio e pós-secundário			12	4,53
Engenheiro	3	1,16	6	2,26
Oficial Militar			1	0,75
Veterinário			2	
SUB-TOTAL	79	30,38%	65	24.53%
ATIVIDADES OPERADORAS DE RECURSOS				
Setor Primário				
Capataz rural	1	0,38	1	0,38
Trabalhador de pesca	1	0,38	1	0,38
Mineiro			1	0,38
Setor Secundário				
Artesão de laticínios	1	0,38		
Gráfico	1	0,38	1	0,38
Metalúrgico	1	0,38		
Operador mecânico	1	0,38	1	0,38
Eletricista			1	0,38
Setor Terciário				
Maquinista	1	0,38	1	0,38
Ferroviário	1	0,38	1	0,38
Motorista	1	0,38	1	0,38
Enfermeiro			1	0,38
Bombeiro			2	0,76
Sindicalista profissional			1	0,38
Empreiteiro jardineiro	1	0,38	1	0,38
Atleta profissional			1	0,38
Frigorificador e açougueiro	1	0,38		
SUB TOTAL	12	4.62%	15	5.70%
TOTAL GERAL	260		265	

Fonte: PARLIAMENT, Ca. Seção bibliografia dos deputados Ottawa: 2004. Pesquisa adicional do autor

O Parlamento só tinha uma representante feminina na legislatura de 1930-1935, e também na legislatura de 1945. Observa-se que em 1930, havia Parlamento expressivamente integrado por agentes políticos provenientes do setor **terciário**, constituindo-se em 205 deputados (78.85% do total) majoritariamente das formações jurídicas, financeiras e comerciais, caindo na legislatura de 1945 para 202 deputados (76.80%) dividindo maior representação do setor primário (14.67%, entre fazendeiros e granjeiros) comércio (8.74%) e 9.13% de industriais ou técnicos do setor secundário.

Resumidamente,

1. Em relação ao quinquênio de 1930 a 1935, as atividades **formuladoras de recursos**, que representavam **4.63%** do Parlamento, caem um pouco em 1945, para **4.57%**.

2. As atividades hierarquizadas de conhecimento, como as **determinantes da produção de recursos**, por suas ações representativas combinatórias da produção direta com a intermediação e tomada de decisões, dando sentido a recursos, formavam a segunda elite da Casa. Eram **5.76%** e em 1945, já caem para **3.80%**. Elas incluem investidores, grandes proprietários de entidades formadoras de opinião, ou exportadores, entre outros.

São áreas com razoável integração entre si, com predominância dos serviços, congruentes com o período de uma sociedade de *mobilidade transformadora estrutural agrícola-primária*, onde os decisores se formavam entre os recursos desenvolvidos no setor primário e sua transformação por serviços especializados, viabilizando intermediações, negociações e exportações. Esta elite decisória era também acompanhada por alguns integrantes da “**indústria**”. O estrato diminui seu peso na composição em 1945, enquanto aumenta o seguinte, das atividades de **viabilização da produção e de serviços**, que passa a constituir a grande maioria. Isto é contemporâneo com o aumento das composições de investimentos estrangeiros no Canadá a partir de 1945, o que também aumenta o setor Governo de um lado, e dos Serviços, de outro, como se verá depois.²¹⁸

3. A camada das atividades de “**viabilização e gestão de recursos da produção**” provinha principalmente do setor terciário, de atividades acentuadamente vinculadas ao processo de urbanização e transformação, *mediando o meio rural e o meio industrializado*, formando uma rede de serviços e o comércio que se aprofundava, inclusive oportunizando ofertas de investimentos. Eram **54.23%** em 1930 e sobem para **64.26%** em 1945.

O número acentuado de **advogados pareceristas forenses** (12.30%) em 1930, ampliado para 14.23% em 1945, denotava a grande respeitabilidade deste profissional, por solucionar litígios civis relacionados à propriedade e oportunizar reparações em contratos comerciais. Conhecido como “**barrister**”, na linguagem anglo-saxônica,

²¹⁸ O setor Governo como Estado não é demonstrado aqui, por razões elementares de que se trata de censo que observa o Parlamento e sua representação perante o próprio Governo, enquanto Executivo.

corresponde aos advogados “civilistas” brasileiros com bancas instaladas e grande prática nos foruns.

No setor primário, o movimento em direção ao empreendimento rural modernizado, com as constituições do “fazendeiro gestor” e do “fazendeiro agente comercial”, crescendo de 1930 a 1945, ampliava tendência já existente nos anos 1920. Na legislatura de 1945, com a recuperação econômica, a presença dos fazendeiros e granjeiros modernos será muito mais significativa – sendo “fazendeiros” e “granjeiros” nominados assim quando estivessem dedicados à atividade de policultura. A distinção aqui é importante, porque os “fazendeiros”, embora modernizados, normalmente ocupavam-se de atividade mais monocultora, principalmente trigo, enquanto os últimos dedicavam-se a policultura como estabelecimento rural consorciado em várias culturas incluindo milho, pecuária de leite, suínos, e seus modos de comercialização eram vinculados à cadeia de cooperativas. Estas despontavam no Canadá desde as reformas com crédito mútuo no fim da década de 1920, e tinham representação expressiva na Câmara, em partidos como o Crédito Social (de tendências mais conservadoras), ou o próprio CCF, que seria o socialista.

Aumenta também o número de “industriais” (inclusive com o nome auto-conferido de industrial gestor) e de “executivos” representados na Câmara, apontando tendência definitiva rumo à profissionalização de mercado das atividades do setor secundário.

4. As atividades **técnicas e comerciais aplicadas** da operação da produção eram **30.77%** e caem para **21.67%** em 1945. Estas atividades compreendiam grande número de “advogados”, “médicos”, “farmacêuticos” e profissões intelectuais de formação aplicada, geradas no ambiente liberal pré- 1930, além de autônomos. Os **advogados** no caso distinguiam-se dos “pareceristas forenses”, porque se limitavam a iniciar causas e peticionar, que eram repassadas nas fases processuais mais avançadas para representação em Corte, a estes últimos. Pode-se inferir baixa deste estrato pela subida do imediatamente anterior, pois ocorria efeito de concentração e ascensão no Parlamento.

5. Por último, atividades de **operação direta da produção**, de pouca mediação simbólica, representadas por profissionais de serviços, operários de transporte, alimentação, meio rural, setor industrial. Eram **4.61%** em 1930, e aumentam a **5.70%** em 1945.

O Parlamento canadense de modo geral, independente de suas elites situadas no extremo decisório, se mobilizava nas atividades de **viabilização, gestão** e também **aplicação dos recursos de produção**, que formavam grande combinação de políticas, transformando-a em Casa de “despacho” de atividades, mais do que formulação e determinação. Camadas de coordenação e aplicação representavam grande maioria, estando vinculadas predominantemente ao setor primário que já se conformava como agro-industrial pleno. O setor secundário se profissionalizava definitivamente, e o setor terciário aparecia ligado à intermediação e agenciamentos entre ambos. Este quadro que recém se formara em 1930, já se modificava em 1945, em transição rumo a Estado mais concentrado e burocratizado para formar atividades sociais ligadas à indústria. Em 1945, observa-se que o Parlamento se concentrava ainda nas atividades de “despacho” – ou seja, de viabilização de recursos. Isto em regime parlamentarista com primeiro-ministro executivo, que se abria mais à representação de classes operárias, do partido socializador CCF. A “House” aparecia vinculada a operações de serviços para ampliar atividades de Economia social de mercado.

Utilizando-se mesmas categorias utilizadas pelo censo canadense até o ano de 1961- quando foram modificadas - vê-se que a estratificação social de 1931 a 1941, já apresentava mutação nas camadas de “administradores” e “operadores técnicos”.

TABELA 4 - ESTRATIFICAÇÃO OCUPACIONAL.CANADÁ : MUDANÇA DE DÉCADA , 1931 A 1941

	1931	1941
Proprietários e gerentes	5.63%	5.41%
Profissionais	5.95%	6.65%
Administradores e vendedores	7.71%	12.35%
Operadores técnicos	36.24%	46.57%
Fazendeiros e empregados	28.70%	25.76%
Trabalhadores	11.66%	6.34%

Fonte: Statistics Canada – Censos 1931 e 1941

Elas cresceram na gestão e operação, indicando mudança para o terciário (serviços, comércio, administração). Embora as categorias sintetizem proprietários e fornecedores de uso de trabalho em funções gerenciais, em vendas e no apoio da agricultura, dificultando detalhes da distribuição de atividades funcionais, torna-se

válido verificar como um conjunto caíra com relação a outro, o mesmo com atividades típicas de “trabalhadores” - pelas mudanças na forma de industrialização do Canadá.²¹⁹

Ao verificar-se esta distribuição e confrontar-se com a distribuição da Câmara, há coerência na representação dos *fazendeiros*, tanto em 1931 como 1941. Mesmo sendo a distribuição agrupada com empregados, a participação de “empregados” era pequena, pelo grande número de fazendeiros trabalhando com famílias. Apoiavam-se nos partidos se representar. Os trabalhadores estão sub-representados em 1931:

TABELA 5 – COMPARAÇÃO DE REPRESENTAÇÕES NA CAMARA E SOCIEDADE	1930-1935	1931	1940-1945	1941
	Representação na Câmara	Representação na Sociedade	Representação na Câmara	Representação na Sociedade
Proprietários e gerentes	5.08%	5.63%	8.20%	5.41%
Profissionais	13.70%	5.95%	9.18%	6.65%
Administradores e vendedores	17.77%	7.71%	15.31%	12.35%
Operadores técnicos	38.58%	36.24%	32.31%	46.57%
Fazendeiros e empregados	20.30%	28.70%	27.56%	25.76%
Trabalhadores	4.57%	11.66%	7.14%	6.34%

Fonte: Parliament, Canada .Biografia de Deputados.Ottawa:2004.Pesquisa adicional do autor.

Já a representação dentro dos partidos e sua comparação com a representação na Câmara em 1945, mostra relação entre representação e representatividade bastante fluída:

1945-1949 TAB- 6 - REPRESENTAÇÃO NA CAMARA E PARTIDOS	NA CÂMARA EM GERAL	PARTIDO LIBERAL	PARTIDO CONSERVADOR	CCF	SOCIAL CREDIT
	Proprietários e gerentes	5.08%	6.98%	7.04%	3.22%
Profissionais	13.70%	31.00%	30.98%	12.90%	30.76%
Administradores e vendedores	17.77%	22.48%	14.08%	12.90%	7.69%
Operadores técnicos	38.58%	22.48%	11.28%	22.59%	30.76%
Fazendeiros e empregados	20.30%	13.95%	32.39%	32.25%	30.76%
Trabalhadores	4.57%	3.10%	4.22%	16.23%	---

Fonte: idem. Pesquisa adicional do autor.

²¹⁹ Reitera-se que categorias de “administradores” e “vendedores” são colocadas em conjunto nas tabelas censitárias canadenses, e “operadores” significam variadas ocupações que vão desde técnicos aplicados em ciências naturais e biológicas, às especificamente mecânicas de engenharia e serviços, por efeito das modificações industrializadoras.

Durante um período, o Canadá teve uma estrutura de quatro partidos, pois o movimento de crédito social organizado como partido entre fazendeiros do Oeste, o **Social Credit**, ganhou apoio minoritário em vários locais do País. Voltaria nos anos 1990.

Verifica-se que o Partido Liberal guardava a maior similaridade interna com a representação de **proprietários e gerentes**, enquanto o CCF tinha similitude com os **profissionais**, e o Partido Conservador com os **administradores ligados às vendas**, e também com os **trabalhadores**, embora o CCF fosse quem se apresentasse como um partido muito mais classista. É que este último trazia em seus quadros grande parcela de *professores e advogados* comprometidos intelectualmente com a mudança social, embora não pertencessem funcionalmente à classe operária. O Social Credit tinha similitude com os **operadores e técnicos**, embora fosse também partido teórico de fazendeiros, pois agregava grande contingente de “funcionários escriturais” do crédito rural, ou “white collars”. O Partido Liberal é quem apresentava a menor similitude com os fazendeiros e empregados rurais na sua constituição interna. À altura de 1945, o Partido Liberal passava por profunda reformulação como **partido policlassista**, desafiado pelo crescimento do partido CCF, e acompanhava a mudança de tendências sociais no Canadá, sendo o Partido do Governo.

1.1.4. As bases entre 1930 a 1945

O Partido Conservador tivera maioria em 1931, com uma base parlamentar constituída majoritariamente de **pareceristas forenses** (20.90%), **fazendeiros** - incluídos aqui exportadores e agentes comerciantes rurais (13.43%), **advogados** (8.96%), **médicos** (12.69%), **comerciantes** (8.96%), e **executivos** (7.45%), totalizando 72.39%. Em 1945, via sua base se estreitar para os **fazendeiros** (27.14%), e **pareceristas** (21.43%), com alguns granjeiros (5.71%), e executivos (4.29%), entre outras qualificações dispersas totalizando 58.57%. Confirmava-se que aliados de negócios tradicionais estavam na oposição conservadora, como *corretores*. Quem ampliava espaços por oportunidades abertas por investimentos do Estado, em uma nova classe média, estava na situação.

Pois o Partido Liberal, que fora oposição em 1931, com uma base majoritária formada por **advogados** (16.50%), **fazendeiros** (14.56%), **pareceristas** (11.65%), **médicos** (11.65%), **comerciantes** (6.80%), e **corretores de valores** (4.85%), totalizando 66.01%, ampliava extensivamente sua base em 1945, para os **executivos**

(8.13%), mantendo a sua posição entre os advogados, fazendeiros, pareceristas, comerciantes e médicos.

Ainda aumentava seu espaço na elite de representação, entre procuradores e consultores (4.06%), contra os 2.91% de 1931. Perdia apoio entre corretores de seguros e valores, que passaram a apoiar o Partido Conservador (subindo para 4.29%). Isto não era atípico, pois o partido já prometera um plano público segurador de saúde.

O CCF aumentara desde 1933 e tinha 31 representantes em 1945. Constituía sua maior base de fazendeiros médios do Oeste e granjeiros (29.02%), seguido de professores (16.31%). Várias atividades operárias como mineiro, operador mecânico, gráfico, trabalhador da pesca reunidas, eram 19.35% da representação do partido na House.

A base social para coalizão ampla que favorecesse Estado de Bem Estar começava a se virtualizar entre Partidos Liberal e CCF pela ampliação da demanda interna, de agentes representativos destas lideranças empreendedoras e da demanda virtual com nova classe média composta por executivos e gerentes no Partido Liberal, tendência das mudanças inovadoras do pós-guerra. Eram secundados pelo CCF, como oposição oficial na província mais importante, Ontário em 1943, e que alcançara o poder na província de Saskatchewan. Pesquisas sugeriam que se tornaria competitivo nacionalmente para o Parlamento. A aglutinação potencial da esquerda teve impacto sobre os Liberais por apontar perspectiva de estilo britânico de polarização entre esquerda e direita dividindo o próprio partido Liberal.

A fase intervencionista se iniciara com construções em habitação, controle sobre rendas, preços, salários, regulações de relações de trabalho, pensões aos veteranos de guerra, assentamento de terras, reabilitação de pessoas incapacitadas e a educação.

Havia mudanças importantes no modo agrícola-comercial que respondera ao crescimento industrial da colonização. Os fazendeiros eram instados a competir por mercados nacionais e internacionais, mais do que mercados isolados locais. O modo de vida agrícola comunitário tornou-se especializado em larga escala como negócio intensivo, com diferentes impactos conforme regiões. O campo se industrializou com ganhos de produtividade substituindo trabalho por capital, diminuindo mercados regionais e locais dos pequenos distritos, em sistemas globais de alimentação. Pequenos produtores com recursos limitados começaram a ser marginalizados e buscaram se defender. Ainda era baixo o percentual de terra familiar arrendada, mas começava

declínio de granjas onde estavam instaladas. A mecanização agrícola e migração para cidades iria até 1960, crescendo oportunidades de trabalho urbano que deixavam espaço rural para maquinaria preencher.²²⁰

Depois da reeleição de 1945, os Liberais expressaram sua confiança no Relatório Branco sobre o Emprego, influenciados por John Maynard Keynes (1940) visando gerenciamento para promover pleno emprego em assistência à atividade econômica que deveria gerar medidas posteriores de bem estar social. Especialmente a partir do anos 1940, começou também importante debate entre formuladores do Partido, sobre o **social-liberalismo** como regime político de distribuição de recursos na sociedade canadense, consolidando algumas fundamentais reflexões.

Como situa JENSON (2003:14) novamente,

“... o manifesto liberal de Leonard. T. Hobhouse da Grã-Bretanha serviu de exemplo para os novos liberais no período entre-guerras. Os pensadores canadenses entenderam os limites dos direitos civis em sua importância e os direitos sociais como direito ao trabalho e rendimentos para viver, e reconheceram que em uma economia de mercado muitos cidadãos ficam sem o razoável acesso a certos recursos vitais. O Estado, nesta visão, tem a responsabilidade de assegurar que todos os cidadãos tenham razoável acesso a estes recursos”.²²¹

O segundo período começava a sua plena configuração.

²²⁰ Parson, Helen, **Regional Trends of Agricultural Restructuring in Canada** Waterloo. Canadian Journal of Regional Science, n° XXII: 3 , 1999, 346:356

²²¹ Jenson, Jane, op.cit, pag. 15

CANADÁ
Parte II

Consolidação: o Pan Canadianismo

2. Os anos 1946-80 e a formação do Regime Liberal-Social Democrata

Além do seguro- desemprego, do auxílio-família e da criação da política nacional de habitação, que se iniciara com 45 mil unidades antes da guerra, começaria mobilização efetiva em 1946 até 1980. Somar-se-iam 34 anos em 14 iniciativas, programas e legislações que conformariam definitivamente o que seria conhecido como o Estado de Bem Estar no Canadá. Incluiria Carta de Direitos e Liberdades que constitucionalizaria reconhecimento da cidadania pelas Cortes - e seria polemizada por apresentar as franquias sociais conquistadas de forma considerada apenas implícita ou conexas. Para exame desta fase, é necessário avaliar-se contexto e alianças políticas que as produziram.

O Estado ampliara compromisso tanto com emprego como com subsídio a Indústria, intermediando barganhas coletivas e atuando no reconhecimento de direitos, ao ampliar programas sociais. Este comportamento se constituiria em uma série de acordos, que tomariam forma ampla conhecida genericamente como **pan-canadianismo**. Usualmente tem esta denominação porque embora se inicie com otimismo ambivalente e recuos políticos, introduz a famosa lei de constituição da cidadania canadense - **Citizenship Act** de 1947 - que cria nacionalidade específica do Canadá. Ela teve importantes efeitos sociais sobre as mulheres, imigrantes e residentes há mais de cinco anos. Quando reconhece direitos dos imigrantes, legitima seu acesso aos pré-existentes direitos sociais.

Começou a formar-se para os trabalhadores um sistema de solidariedade sancionado pelo Governo. A construção do sistema de Bem Estar se produziria dentro de conflito proposto pelo Bem Estar partidário (viabilizado através do sistema de partidos com promessas ao público) e o Bem Estar burocrático, previamente erigido pelas camadas técnicas do Gabinete, formuladoras de políticas que os líderes de províncias aceitariam ou não, ao estudarem previamente comissões de reformas de legislações, onde eram chamados os líderes empreendedores, sindicalistas e movimentos sociais.

Entre os líderes industriais e investidores havia apoio a reformas moderadas, inclusive aumento do déficit público para estimular políticas de pleno emprego, além de um programa nacional de seguro-saúde. Desde 1942, uma pesquisa conduzida pelo Conselho Canadense de Bem Estar demonstrara que uma ampla maioria dos líderes de negócios apoiava o seguro-saúde, mas discordava que os canadenses fossem forçados a

aderir ao esquema. Em 1943, o presidente da Câmara de Comercio já anunciara o suporte público da organização para um sistema contributivo de pensões ao comparecer ao Comitê Especial de Reconstrução do Parlamento²²². Gerara-se uma atitude liberal com tendências socializadoras nos empreendedores. Isto se evidenciava na fala de PS.Fischer, presidente da Câmara do Comércio na Convenção Anual de 1943. Via o Estado como regulador para bom desempenho da atividade investidora:

“O negócio é como vigoroso rio fluido para o mar, que em sua passagem umedece e fertiliza o território pelo qual ele flui. Infelizmente, no tempo seco, o rio tende a secar; no seco, tende a afastar-se de suas margens... controles são necessários. Este é o nosso problema. Pode o rio controlar a si mesmo? Deveria ele aceitar a culpa pelas variações do clima que o afetam tão grandemente? Sugiro que os negócios devem esperar desempenhar funções gerais de produção, mas que há oscilações nas circunstâncias das comunidades para além do poder de controle dos negócios, e que uma atividade de controle amplo da comunidade é uma função do Governo. Isto soa como uma morte no leito para um homem de livre empresa, como rendimento ou retirada? Eu sugiro que o trabalho dos negócios está principalmente em produzir e o trabalho do Governo está principalmente em regular. A depressão dos anos 1930 foi primariamente o resultado de uma quebra geral nas regulações nacionais e internacionais, essencialmente uma falha do Governo.”²²³

Esta política aprofundava orientação federal de continuar expandindo poderes de despesa em programas e pagamentos de equalização às províncias mais pobres, que lutavam para recuperar sua tributação para educação, saúde e serviços sociais nos seus próprios termos. O Governo federal queria utilizar a tributação sobre renda para formular despesas públicas de suas próprias prioridades. Apesar das tensões lingüísticas e regionais, construiu agenda centrada no desenvolvimento social que não jogava regiões contra regiões. As províncias aceitaram emendas constitucionais para fortalecer jurisdição federal e várias de fala inglesa até pressionaram por isto; o Quebec reclamou sobre entrada federal em políticas sociais, mas estava sob domínio de tradição clerical conservadora e ainda não construía seus próprios programas sociais.

A partir dos programas sociais durante a guerra, o governo federal anunciou reformas em um “Green Book” de reconstrução como cumprimento de promessas de campanha após as eleições de 1945. A conferência com as províncias durou de agosto de 1945 até maio de 1946, e a implementação de propostas dependia de divisão de

²²² Muitos executivos de empresas demonstravam apoio, e 89% da Câmara de Comercio da cidade de Edmonton, na província de Alberta, por exemplo. NATIONAL ARCHIVES, Canadian Welfare Council/Canadian Council of Social Development Papers, Vol. 52, Fuile 465C, “Health Insurance Questionnaire, 1942”.

²²³ CANADIAN CHAMBER OF COMMERCE, 16th Annual Meeting, 1943. NATIONAL ARCHIVES, 28, 3, VOL I, “CCC, Sixteenth Annual Meeting”.

poderes de tributação onde o governo federal aumentasse seu poder de taxaço sobre a renda pessoal e corporativa, compensando províncias em formula negociada. As províncias recusaram.

O momento de representatividade das relações sociais já não era disperso como em 1930. O apoio a programas de seguridade social era muito alto entre trabalhadores, fazendeiros e parte significativa da classe média. A opinião pública demonstrava apoio crescente ao partido socialista CCF e a propostas de sistema de saúde público, pensões universais para velhice, controle público de grandes empresas e intervenção estatal por período mais duradouro. Já na comunidade de empreendimentos e profissões de saúde, o discurso consensual reformista sofreu modificações, observadas por FINKEL (1993).²²⁴

A idéia básica inicial era a de que as províncias cedessem ao governo federal o direito sobre imposto de renda das pessoas física e jurídica além de direitos de sucessão, em troca de compensações calculadas atualizadamente segundo seus habitantes. Visava-se planejamento econômico em escala nacional e flexibilidade para promover políticas de pleno emprego, programas de seguridade social, pensões universais à idade de 65 anos, um sistema de saúde compreensivo abrangente. Além disto, parte dos custos provinciais que usassem mão-de-obra em periodos de desemprego. A oposição das províncias contra a centralização federal foi crescente, começando pelas maiores - Quebec e Ontário - seguindo por alegações de falta de recursos para estradas, escolas e outras obras. O primeiro ministro King também resistiu a amplas políticas keynesianas de gasto público e taxaço.

“Do ponto de vista do governo federal há uma dupla posição de que taxar os negócios têm um fim impopular. O argumento de que nossos impostos podem ainda virem a baixar, não obstante estes aumentos de contribuição para as províncias, e que este método de produção possa ser mantido a um alto nível que nos permitiria aumentar o volume de taxaço... mais cedo ou mais tarde e talvez mais cedo do que esperado haveria um completo colapso ou depressão como resultado do financiamento da guerra e dívidas que ela deixou”²²⁵

King foi sensível ao conflito entre liberais e conservadores de seu Gabinete e entre províncias, e anunciaria em maio de 1946, quando não havia resultados, que uma

²²⁴ O historiador Alvin Finkel pesquisou fase decisiva do Estado de Bem Estar canadense em seu projeto “Visions of Welfare 1945-1990”, in FINKEL, Alvin (1993) *Paradise postponed: a re-examination of the Green Book Proposals of 1945*. Ottawa: **Journal of the Canadian Historical Association**. New Series. Vol.4.

²²⁵ The **Diaries of William Lyon Mackenzie King** Archivia net – [<http://king.collectionscanada.ca/>] National Archives Canada. Ottawa:2004

redução da taxação era o que os canadenses mais queriam, embora seus ministros de Saúde e Bem Estar e Fazenda lembrassem que os eleitores haviam apoiado os programas. Ele respondeu que não havia cronograma para reformas, e que o programa de auxílio-família de 1944 fora a despesa mais ampla que o governo poderia fazer ao longo dos anos por vir. O **Green Book** tornou-se agenda macro-econômica do governo federal nos anos seguintes.

A visão predominante foi a de que um Estado **corretor-segurador** se apresentava o mais razoável para as circunstâncias apesar da oposição de grupos de interesse, formados por seguros privados e comunidade de saúde. O Governo acreditava que programas de seguridade visavam objetivos políticos e econômicos intencionais que se complementavam. A conferência considerou que o governo deveria manter nível suficiente de demanda para programas sociais garantidos pela receita. Eles manteriam estabilidade da economia:

“Um programa de seguridade social repousando sobre uma base nacional e interessando a todo o país pode reforçar a verdadeira unidade canadense... O Governo considera que as proposições de seguridade social que ele apresenta à Conferência constituirão uma contribuição em três pontos. Elas colocam à disposição da população canadense uma rede de proteção que se impõe por motivos de ordem social e humanitária. Isto oferece um bom meio de proteger a economia nacional em tempos de crise. De uma maneira talvez tangível, bem que seja a mais importante dos três pontos, elas contribuirão ao primeiro instante a desenvolver nosso senso de cidadania canadense e a forjar uma unidade canadense durável”²²⁶

O fim da guerra foi decisivo para o Estado de Bem Estar canadense. Embora autores observem que foi residual para atender necessidades localizadas e não favoreceu desmercantilização de indivíduos em sua relação associativa nas opções pelo trabalho nem desfamiliarização das mulheres - pois elas continuariam a ter relação social definida pela posição ocupada pelo marido - seu objetivo foi de integrar comunidades pelo conceito securitizador de cidadania social²²⁷. Era visão centrada no programa industrial de modelo de equipe familiar uniforme, associada na comunidade para visar trabalho tendo como recompensa o consumo, onde o homem era o provedor. A união política pan-canadense com políticas sociais era vista não apenas como instrumentos de

²²⁶ CONFÉRENCE FÉDÉRALE-PROVINCIALE DU RÉTABLISSEMENT (1945) Propositions du gouvernement du Canada., p.31.Parlement.gc.ca

²²⁷ Observações in WHITE, Deena (2003) Social Policy and solidarity, orphans of the new model of social cohesion, **Canadian Journal of Sociology**, v28, Alberta. Também in BERGERON, José, op.cit

redistribuição, mas consolidação do espaço e identidade nacional, indica BANTING (1987:119):

“...os políticos canadenses modernos viram a seguridade de renda não apenas como um meio de preservar a democracia, mas como um instrumento de integração política e cultural, como um elemento de estabilidade do sistema federal ou pelo menos do papel do governo central nele”²²⁸

Na consolidação tardia da cidadania civil ampliada como cidadania política nacional, o sentimento de unidade e idéia de pan-canadianismo se afirmariam acompanhados da integração pelos *direitos de cidadania social*, até então inéditos no País. A noção de identidade e pertencimento comum à Nação tinham sido experimentados como herança constitucionalizada do Império Britânico, com emendas ainda sancionadas por Londres no século XX – pois as províncias nunca haviam se entendido para reformarem a Constituição. O próprio estatuto de Westminster de 1931, que separara países da Commonwealth da subordinação formal à Grã-Bretanha, ainda não expressara tão completamente a afirmação política do País, como o ato sancionado em 1947. Paul Joseph Martin, ministro de Bem Estar, introduziu o novo ato no Parlamento falando sobre a criação de uma **cidadania pan-canadense**, ou regime para além de lealdades meramente regionalistas que habilitaria os canadenses a participar da dimensão de novas instituições sociais e econômicas com “vínculos compartilhados de uma costa à outra”.

Martin mencionou que esta cidadania resultava de um país com muitas expressões, que constatara em sua visita à Europa para homenagear aos mortos em combate na guerra:

“... indaguei-me sobre as origens raciais dos mortos, que eram variadas. Assomou-me que ali jazia o caráter do Canadá, uma terra de diversas origens nacionais. Fosse qual fosse a origem, aqueles homens eram todos canadenses”²²⁹.

O fato de ter sido o primeiro país da Commonwealth a estabelecer cidadania separada da Grã-Bretanha promoveu grande senso de identidade nacional, colocou imigrantes no mesmo nível de igualdade a nascidos no país e gerou identidade civil não mais como extensão de direitos britânicos, ampliando também seu alcance, pois definiu critérios automáticos de igualdade de status ao homem e a mulher - que não perderia a

²²⁸ BANTING, Keith (1987) **The Welfare State and Canadian Federalism**. Montreal: McGill/Queen's

²²⁹ MARTIN, Paul Joseph James Depoimento “*Citizenship and the People's World*”, in William Kaplan (ed) (1993) **Belonging: The Meaning and the Future of Canadian Citizenship**. Montreal: McGill-Queens, p.66

sua cidadania se se casasse com um cidadão estrangeiro. Os indivíduos que não optassem imediatamente não perderiam direitos prévios, mas o ato ainda dispensou súditos britânicos de cerimoniais. Houve protestos porque a porcentagem de imigrantes não-britânicos crescia muito, e a legislação não permitia cidadania “dual”.

Ocorreria então vínculo entre *identidade civil, cidadania política e Estado social*, gerando criação de programas sociais transferidos a comunidades, regiões e províncias, identificando indivíduos independente de onde nascessem como pessoas morais genéricas de *empregados securitizados, mães organizadoras domésticas, universitários, moradores cooperados, previdenciários aposentados e pacientes de Saúde*. Seria fundamento básico de uma cidadania que o País debateria ao longo de 24 anos, ampliando-a com participação das mulheres até a Lei sobre o Multiculturalismo em 1971 e finalmente a Carta dos Direitos e Liberdades, em 1982. A aceitação da diversidade por elenco de direitos formando sentido de pertencimento estava no pleno discurso político, observam BOURQUE et DUCHASTEL (1996:65). Ela,

“colocou a noção de cidadania no lugar central – instalando um entendimento diverso de universalidade que reforçou a igualdade sócio-econômica: este pan-canadianismo, do qual participam as noções de povo e de nacional, busca encontrar dentro da noção de cidadão, um princípio de universalidade com igualdade de acesso aos serviços, que reuniria todos os canadenses em uma só e mesma comunidade”.²³⁰

O pan-canadianismo tomaria forma em programas até o fim dos anos 1940, com custos compartilhados com províncias para famílias de baixa renda - divididos em 75% por cento federal e 25% provincial. Em 1949, habitações sociais foram construídas como moradias de propriedade pública pelas províncias a famílias, idosos e incapacitados. O censo de 1951 registraria existência de 3.423.010 domicílios, sendo 75% constituídos de casas singulares, tipicamente de madeira, com quatro a seis quartos, 57% delas supridas por água quente e fria, e 90% com chuveiro e luz elétrica. Ainda 47% tinham refrigeração a gás ou elétrica, e a madeira ou o carvão (43%), usados para a cozinha, seguidos da eletricidade por 26%, ou gás por 21%. Quase todos os domicílios tinham rádio (93%), 60% telefone, 73% máquina de lavar, 41% aspirador de pó, e 42% automóvel.

²³⁰ BOURQUE, Gilles and DUCHASTEL, Jules (1996) Les identités, la fragmentation de la société canadienne et la constitutionnalisation des enjeux politiques in **International Journal of Canadian Studies**, issue on Citizenship and Rights, 14, fall, pp. 77-94.

A renda média das famílias, em valores constantes do dólar norte-americano de 1995, era **de U\$ 18.616 anuais**, ou U\$ 1.568 mensais.²³¹ Entre moradores urbanos, 40% eram proprietários, um terço dos quais mutuários. Dos locatários, 35% pagavam aluguel, com peso de 25% sobre o orçamento, e 22% deles, com peso de 15%. 626.540 dos domicílios eram rurais, ainda ocupados na quase totalidade pelas próprias famílias.

As estratificações das ocupações dos 5.286.153 integrantes da força de trabalho, ou 38% da população (4.121.832 homens e 1.164.321 mulheres) mostravam acelerada modificação rumo à sociedade industrial e de serviços urbanos complementares. Administradores, operadores técnicos e atividades terciárias cresciam notoriamente sobre 1931, passando respectivamente de 11.61% para 16.32%, de 36.24% para 45.67%. “Profissionais” passavam de 5.95% para 7.26%.

No quadro da página seguinte, observa-se relação do PIB e a distribuição de pessoal ocupado, em dólares norte-americanos constantes, para verificar-se tendência de recrutamento pelo setor terciário e secundário. Evidencia-se, então, que a sociedade canadense se modificava com rapidez em setores urbanizados com riqueza média bem maior do que a Agricultura.

²³¹ INCOME DISTRIBUTIONS BY SIZE IN CANADA (1995) “Centre for International Statistics” - Canadian Council for Social Development. Em 1951, exclui-se rendas do trabalho rural por conta própria, que eram importantes na composição do orçamento familiar e sazonais.

Quadro nº 2- 1951 PIB COMPARATIVO - VALOR GERADO POR SETORES E PESSOAL OCUPADO

	1951	1946	PER CAPITA
	VALOR GERAL (U\$ mil)	FORÇA DE TRABALHO	(U\$)
SETOR PRIMÁRIO			
Agricultura	14.470.186 (11.79%)	827.030 (15.64%)	21.124
Outros , Mineração	10.340.696 (6.95%)	284.263	36.411
TOTAL	24.810.882	1.111.293	22.326
SETOR SECUNDÁRIO			
Industria de Transformação	43.638.421 (29.45%)	1.441.335	32.358
Construção	7.631.167(5.15%)	350.896	21.803
Outras			
TOTAL	51.629.959	1.792.231(34.98%)	28.811
SETOR DE SERVIÇOS			
Eletricidade e gás	3.081368 (2.08%)	47.802	65.556
Transporte, Comunicação Estocagem	14.106.545(9.53%)	402.717	35.091
Varejo e atacado	16.092.130 (10.86%)	745.904	21.600
Finança, seguros, mercado imobiliário	13.186.748 (8.96%)	143.995	92.215
Serviços pessoais e comunitários	14.447.355 (9.75%)	784.127	18.427
TOTAL	60.914.146 (41.18%)	1.901.590(37.12%)	32.043
Governo	8.120.154 (5.48%)	318.284 (6.21%)	25.535
TOTAL GERAL	148.178	5.286.153	3.845

Fonte: Statistics Canada, Censo de 1951, e Census Labour Force, 1951 – series 08-85 Work Force 1991 to 1951

O setor **Governo** representava 6.21% do total do emprego, duplicando sua participação sobre 1931, quando empregara 3.12% da população. Representava também 5.48% de participação do PIB, que mostrava proeminência dos Serviços e Indústria conjugados, enquanto a Agricultura empregava já a esta altura apenas 15.64% da População economicamente ativa, e gerava um PIB de apenas 11.79% do total. A empregabilidade no setor primário baixara substancialmente em relação em 1931, quando representava 30.13% do total. , seja pela maior mecanização, seja pela afluência urbana.

O **setor secundário** no seu conjunto era responsável por 34.60% do PIB e 34.98% do emprego, e em 1931, apenas 19.83%. A **industria de transformação** recrutava e o varejo e atacado, nitidamente urbanos, empregavam 14.11% da população. Serviços comunitários empregavam 14.83%. Tratava-se, então, de sociedade em nítida transição

para socialmente desenvolvida, entendendo-se por este conceito a eliminação de grandes disparidades e a promoção social da educação, saúde e de atividades menos intensivas em trabalho manual e mais aplicadas em valor simbólico e reflexivo.

2.1. As representações dos grupos de interesse

2.1.1. O setor privado investidor

Á medida em que se tornava clara a composição dos serviços urbanos que deveriam desenvolver novo ciclo de reformas sociais, o sentimento dos empreendedores prestadores se tornara mais calculista, pensando em atuar em ofertas no mercado privado. A idéia de regulamentação governamental não era mais o discurso dominante, pois os programas sociais eram vistos como menos competitivos e atraentes do que empreendedores de mercado. Como diria H. Greville Smith, presidente do comitê executivo da mesma Câmara Canadense de Comercio já em 1947, “o planejamento não é uma propriedade exclusiva do socialismo. A Indústria é planejada, para efetivamente encontrar demandas dos consumidores exercendo escolha livre”²³². Em 1949, a indústria de seguros de vida repudiaria apoio inicial por sistema estatal de seguro saúde, e em 1950, a Câmara expressaria visão de que programas sociais significariam novos impostos sobre negócios e menos recursos para investimentos de capital, em constante oposição à visão tributarista de programas estatais de bem estar. Os capitalistas investidores achavam que despesa contra-cíclica poderia ser endossada em períodos de crise, mas idéias keynesianas de mais amplas regulações para manter pleno emprego deveriam ser rejeitadas. O centro das discussões era o sistema público de saúde, desejado pelos canadenses.²³³

2.1.2. O setor de prestação de serviços de saúde

Foi neste debate que profissões médicas também mudaram de opinião no espaço do pós-guerra. Em 1943, Associação Canadense de Medicina apoiara a criação de abrangente programa de seguro-saúde a ser operado pelas províncias com subsídios federais. Seria inédito, pois incluiria visitas dos médicos e estadias em hospitais, cuidados dentários para crianças, atendimentos de serviços de enfermagem em tempo integral, medicamento, ótica e óculos prescritos, plano de cuidados de maternidade, e reabilitação. Até previa cuidados infantis para desenvolvimento físico. Os médicos

²³² NATIONAL ARCHIVES: Canadian Chamber of Commerce, Vol 1, “Annual Meeting”, Addresses, October, 1947

²³³ A Câmara apoiou as pensões universais da velhice a todos os canadenses acima de 70 anos, introduzidas em 1951, mas se oporia ao seguro-hospitalar de 1951, ao Canada Pension Plan de 1965 e ao Medicare de 1968.

chegaram a propor uma base contributiva para ajudar indigentes, afirmando que o indivíduo que compartilha custos em prover seus benefícios é mais tendente a usar menos seu fundo e isto rentabilizaria o sistema. Ressaltavam a falta de cobertura abrangente e o número limitado de pacientes que podiam inscrever. Tinham preocupação também com o enorme número de médicos que poderiam ficar sem exercer a profissão.²³⁴ Quando o pós-guerra mostrou possibilidades de desempenho privado, a Associação em 1945 reafirmou concordar com um sistema de saúde, mas sustentou que recursos públicos deveriam ser investidos em teste experimental de novos hospitais. Em 1949, mudou completamente de idéia, declarando que um sistema público transformaria médicos em empregados públicos, quando havia planos de seguro privados.²³⁵

2.1.3.. Os sindicatos

Os líderes sindicais clamavam por reformas e ao mesmo tempo desejavam baixa de impostos. O Canadian Congress of Labour reconheceu que mesmo com aumento de impostos corporativos, os pessoais teriam que subir para suportar políticas de pleno emprego e um programa social abrangente, e o peso não seria todo colocado sobre os ricos. Os trabalhadores poderiam pagar imposto, mas acusou o governo de falhar na construção de verdadeiro plano de reconstrução. Os ferroviários desejavam baixa de impostos como assunto prioritário. A representação dos trabalhadores havia duplicado em relação a 1930, como se vê na tabela seguinte, institucionalmente unificada e mais ideológica.

Tabela 7 – CANADA
 TRABALHADORES SINDICALIZADOS SOBRE O TOTAL URBANO

1930	1951
14%	28,4%

Fonte: Statistics Canadá – Estatísticas de Trabalho 1930-1951 – Ottawa- 2004

O sindicalismo tinha se firmado definitivamente quando histórica greve de 1946 em Ontário envolvendo 17 mil trabalhadores automobilísticos trouxera decisão fundamental: o juiz Ivan Rand sentenciou que os sindicatos seriam parte obrigatória em qualquer negociação coletiva, mas a representatividade deveria atingir obrigatoriamente

²³⁴ NATIONAL ARCHIVES, Canadian Medical Association, Vol 345, “A Submission Respecting Health Insurance Presented to the Special Committee on Social Security to the House of Commons by the Canadian Medical Association” 13 April 1943

²³⁵ Entre vários estudos relacionados ao sistema de saúde, há importante observação sobre a polêmica in TAYLOR, Malcom (1978) Health Insurance and Canadian Public Policy: The Seven Decisions that created the Canadian Health Insurance System. Montreal, p.166

51% dos presentes. Todos os operários deveriam pagar contribuições sindicais independente de sua filiação, pois todos se beneficiavam em barganha de contrato negociado. Esta fórmula proveu estabilidade às organizações sindicais, junto com codificação da autorização 103 na Lei sobre Relações Industriais, formando um quadro legal posterior quase sem alterações em relações de trabalho no Canadá. HERON (1996:75) descreveu decisivo período de greves de 1946 para o sindicalismo:

“O pico de 1946 traria a maior greve que o Canadá jamais havia visto: grevistas fecharam a indústria madeireira de British Columbia, os portos centrais do Canadá, a indústria de borracha de Ontario, a cadeia de jornais do Sul, a indústria de aço, e uma dúzia de plantas de produção em massa”.²³⁶.

Desde então, a legislação trabalhista continuaria provincial e garantiria todas as formas de ação incluindo fechamento de lojas, mas também presumindo que o “estado natural” de uma nova firma é o de uma entidade “não sindical”. O reconhecimento de sindicatos é benevolência do empregador ou processo administrativo extenso. É facilitado uma vez provado que os empregados escolheram livremente ou se associaram em união com mais de 50% dos membros, mas presume-se que fora da barganha coletiva os trabalhadores tenham quase nenhum direito de decisão e participação no local de trabalho. A intervenção do governo seria muito ativa em mediação e conciliação de disputas, promovendo gestão e cooperação no treinamento e educação. As modificações sindicais ampliaram o poder de barganha dos sindicatos e condições de trabalho. As finanças ampliadas das confederações permitiram contratar pessoal permanente e desenvolver sua profissionalização. A consequência foi a melhoria do salário real e crescimento do padrão de vida para os operários entre 1946 a 1950, com os supervisores de fábrica.

Tabela 8 –CANADÁ –

EVOLUÇÃO DE SALÁRIOS DE OPERÁRIOS E SUPERVISORES E RAZÃO ENTRE AMBOS

	Operários	Supervisores	Razão
1946	1.329	2.305	1.73
1948	1.876	2.687	1.44
1950	2.138	2.998	1.40

Fonte: Censo 1951 - Statistics Canada – cálculo do autor

²³⁶ HERON, Craig (1996) *The Canadian Labour Movement: A Short History* Toronto: James Lorimer, 2ª ed. 1996.p.75

Ainda havia distância entre aspiração de maior representação política para discussão de projetos sociais – que ganhava crescente espaço no Parlamento - e o **federalismo executivo** que se estruturava no debate do primeiro ministro federal e premiers das províncias. As entidades não estavam incluídas para realizarem integração de difusão e maior amplitude. A percepção do gabinete de Mackenzie King focou-se fundamentalmente na questão da “baixa de impostos”. A conquista pelo partido CCF da província de Saskatchewan em 1947, e sua prática pioneira em toda a América do Norte de fundo público para seguridade universal de hospitalização, serviram de poderoso efeito demonstração para que várias províncias proviessem após o seguro hospitalar público. Com o Green Book rejeitado em 1945, a ação federal limitou-se a franquear províncias para construírem hospitais e algumas iniciativas de saúde em 1948.

2.2.. O início dos programas

Com a posse em 1951 do novo primeiro ministro Louis St-Laurent, oriundo de Quebec e também do Partido Liberal, iniciou-se a atender reivindicações dos sindicatos. As pensões universais da velhice foram adotadas em 1951, demandando outra emenda constitucional. O governo federal geriria as pensões para pessoas acima de 70 anos, e uma assistência de seguridade social para idosos entre 65 a 70 anos com teste de renda por tributação. Aceleraram-se programas de assistência para incapacitados e cegos e pela primeira vez benefícios em dinheiro foram estendidos a aborígenes. Emenda estendeu legislação provincial de bem estar aos povos nativos. Em 1956 entrou em vigor lei sobre Assistência ao Desempregado, primeiro programa permanente para financiar assistência social, após pressão de entidades de caridade e províncias. Segundo ainda JENSON (2004:20) o Canadá saía efetivamente da herança britânica das *Poor Laws*, que fora apenas beneficência para excluídos de direitos da cidadania.

“Estas políticas permaneceram influentes no Canadá desde o século 19 e ao longo do século 20, modificando a meta de paz social pelo foco na pobreza, e construindo uma salvaguarda social com **direitos sociais residuais** para os incapazes por qualquer razão, de serem bem sucedidos. Como na Grã-Bretanha, a política social tomava o caminho da saúde pública, tanto quanto os direitos sociais facilitassem tensões de sobrevivência inerentes às desigualdades geradas por economias de mercado. A política social poderia alterar dotações iniciais dos agentes, bem como prover a idade avançada e proteger contra a chamada “má sorte” da doença. Foi isto que tornou a política social na metade do século XX, a expressão da cidadania social. A partir dela, se gerariam consensos decisivos entre os anos de 1930 a 45, em meio à Depressão e a segunda guerra mundial.²³⁷

²³⁷ JENSON, Jane, op.cit,

A modificação para uma visão de **seguridade de Saúde** vencia últimas formas conservadoras assistenciais, implantando concepção de universalidade de serviço social, que seria tradição a unir aspirações dos canadenses. Por volta de 1956, o que havia ainda eram programas privados voluntários e planos pré-pagos não lucrativos que incluíam 50% da população - mas os custos subiam e a demanda por um programa nacional aumentava. O Governo ofereceu às províncias programa compartilhado desde que a maioria delas participasse e que a maioria da população estivesse coberta. Na metade de 1957, oito indicaram que apoiariam a proposta. Houve um acordo de cálculo sobre necessidades das províncias mais pobres para gerar renúncia de parte de margem de receita das mais ricas, o que permitiu ao governo federal distribuir recursos regionalmente. Seria também começo do programa símbolo canadense de **transferências fiscais equalizadoras** em 1957, visando proporcionar padrões iguais de atendimento público à média padronizada das províncias mais capacitadas em qualquer local do País.

Adviria Lei sobre Seguro Hospitalar e de Serviços de Diagnóstico no mesmo ano. Aplicava cobertura universal e modelos federais de controle, prescrevendo fiscalização provincial sobre hospitais e incluindo serviços de diagnósticos específicos e pagamentos ou taxas limitadas. Os funcionários federais tinham que se certificar de que problemas individuais estavam dentro das condições de compartilhamento de custos, e todas as despesas provinciais com hospital eram repassadas à auditoria federal. A cobertura generalizada nacional aguardaria até 1961, quando todas as províncias teriam planos em operação e a população seria coberta em padrões uniformes.

Na **habitação**, a agência nacional evoluiu das habitações para construção de *comunidades* como construtora de apoio através de novos seguros de empréstimos e projetos de casas de propriedade pública. Foram criados subsídios às cidades para suas corporações municipais de habitação. Em 1951, começou o primeiro de muitos projetos federais-provinciais de unidades para alugar segundo renda disponível.

Em 1954 o governo federal concordou em assegurar empréstimos de hipotecas imobiliárias feitas por investidores privados contra devedores, a um risco de até 35%. A legislação foi também emendada para permitir aos bancos canadenses emprestar recursos para hipotecas. A partir de então, o governo federal se tornou securitizador de hipotecas e prestador de última instância. Os financiamentos cresceram rapidamente e o Governo garantia projetos comunitários e desenvolvimento de terrenos. Nos anos

1960, haveria trabalho cooperativo na renovação urbana e infra-estrutura municipal para responder ao rápido crescimento urbano, com habitações públicas nas comunidades, combinando unidades subsidiadas e não subsidiadas. A parceria com agências não lucrativas começou.

A **educação pública superior** deu maior resposta desde quando a segunda guerra demandara pesquisa científica e pessoal altamente treinado. No começo de 1950, a dimensão da população universitária já era duas vezes a de 1940, e a Comissão Real para o Desenvolvimento Nacional das Artes, Letras e Ciências criada em 1949, recomendou provisão regular de suporte financeiro prevendo queda de matrículas, e visando “desenvolvimento progressivo do indivíduo em todas as suas faculdades físicas e intelectuais, estéticas e morais”. A Comissão recomendou franquia direta e irrestrita federal às universidades, e orientou o horizonte do ensino.²³⁸ Para a comissão, o crescimento de uma pessoa educada significaria realização plena de todas as suas possibilidades e estes objetivos eram adquiridos por experiências da vida comum, cultura comunitária e informação, ou por escolas, faculdades e universidades.

As educações elementar e secundária eram responsabilidade das províncias, com apoio suplementar do governo federal, e apenas 51% dos canadenses tinham completado o último grau, 9.²³⁹ O foco do debate público sobre oportunidades educacionais mudou da ênfase geral de “**igualdade de oportunidades**” da participação de indivíduos em todas as formações sociais, ao conceito de “**igualdade de condições**”, para pessoas de diferentes origens sociais, desde o começo da escola até o secundário. Também se gerou conceito de “**acesso igualitário**” à escolaridade pós-secundária. Quanto mais as pessoas completavam níveis mais baixos, o debate deslocava-se para níveis mais altos, onde havia a exclusão.

O desenvolvimento do Estado de Bem Estar não alterou substancialmente a coordenação esparsa da autoridade constitucional de cada província, que a exercia com zelo. As políticas federais influenciaram estruturas educacionais na concordância quanto

²³⁸ A Comissão Real foi nomeada em 1949, conhecida pelo nome de seu presidente, reitor de Universidade de Toronto, Vincent Massey. Reunia figuras expressivas da sociedade civil e acadêmica do Canadá, e realizou sessões públicas nas principais cidades convidando peritos de várias áreas das ciências e das artes. Produziu um relatório em 1951, reconhecido como de suprema importância na história cultural do país. Advogava o subsídio federal a um amplo espectro de atividades culturais e um Conselho para Artes, Letras, Humanidades, Ciências Sociais. Recomendou também concessão de bolsas e todas as formas de subsídios aos níveis de graduação para estudantes de artes e letras aplicados em assuntos canadenses no Canadá e Exterior.

²³⁹ Statistics Canada, Catalogue 93328

a metas gerais: o foco nas capacidades de desenvolvimento de cada indivíduo, e o desenvolvimento de habilidades requeridas pela sociedade. Tensões entre expectativas e controvérsias que incluíam o *currículo continuaram* em assuntos sensíveis como religião, instrução sexual, direito ou ética, minorias religiosas ou lingüísticas, extensão e formas de financiamento publico aos níveis local, provincial ou federal.

O regime Social-Liberal interpenetrava questões relacionadas a agentes de interesse, programas sociais básicos, mas se mostrava titubeante em coalizões necessárias para ampliar universalidade de programas e o foco social democrata. Por isto, apesar da mobilização, o Partido Liberal foi derrotado em 1957 pelos Conservadores que atacaram exatamente sua timidez em prosseguir com benefícios do *Suplemento de Renda para Idade Avançada* e ficaram no poder por seis anos com plataforma difusa que propunha diferenciar-se dos Estados Unidos falando genericamente em um “grande norte”. Seus projetos foram reativos e expandiram programas permanentes para financiamento da hospitalização, educação superior e reabilitação vocacional, que seriam propostas liberais.

Ao final dos anos 1950, a despesa social fora em média **11.7% do PIB**²⁴⁰.

2.3. A ampliação do Estado de Bem Estar e a natureza da mudança em Quebec

A conjuntura que desencadearia novo regime de ampliação do Bem Estar no Canadá para consolidar programas existentes até hoje incluiu o histórico aspecto policêntrico fundante da Confederação e seu agenciamento. As variáveis político-parlamentares que se formaram a partir da ação em uma de suas unidades, Quebec, repercutiram no Executivo federal, pautando suas decisões em uma reconfiguração regional-nacional. Em 1960, se produzia redeterminação do Executivo federal em adensamento na sociedade civil, na burocracia do Estado e nas políticas provinciais, que pressionavam o Governo a complementar a cidadania social e reorientar a relação entre o partido do Governo e burocracia, requalificando-a para a modernidade. Relações intergovernamentais com as províncias se modificavam em renovada sociedade civil. O movimento econômico dos novos atores resultara de consenso keynesiano entre agentes burocráticos, lideranças empresariais e políticas atraindo investidores estrangeiros, o que trazia receitas tributárias e emprego. O papel do Estado investidor, corretor e segurador, trazia também competição na ação regional. De um lado, na

²⁴⁰ Statistics Canadá, valores consolidados que não incluem a Habitação como “despesa social”.

província de Saskatchewan à oeste, a esquerda social democrata advinda dos granjeiros produzia modificações inéditas em saúde, com repercussões sobre outras províncias e sobre os agentes privados. Em Quebec, o nacionalismo ressurgia de forma diferente da tradicional comparação étnica com o Canadá anglo-saxônico. Uma composição interdisciplinar de profissionais de camadas médias funcionárias desde engenheiros, bacharéis, técnicos e fornecedores empresariais dentro do Partido Liberal da província, venceu eleição histórica derrotando conservadores sociais católicos da Ação Nacional. Esta era liderada por antigo político Maurice Duplessis, mantida no governo com pequena interrupção desde 1936 por isolacionismo calculado do restante do Canadá. Cultivara seculares alianças com a Igreja - a quem delegara a assistência social - e relações isoladas na economia com comerciantes de origem inglesa. Ganhava eleições apelando a regiões rurais étnico-religiosas majoritárias.

A modernização das instituições de Governança, associada ao investimento em empresas públicas, transformou o papel do Estado, regionalizando o próprio desenvolvimento ocorrido no Canadá. O slogan modificador – “**maitre chez nous**”²⁴¹ – visou desde logo transformações especialmente educacionais e culturais por oposição à influência federal. Ao tempo, encaminharia engenhosamente nos anos seguintes projeto de plano de pensões públicas por capitalização com abertura para investimentos diversificados das poupanças em fundos privados. Este processo ficou conhecido como **Revolution Tranquille**, evidenciando que o Quebec se determinava em construir um Estado de Bem Estar próprio que representasse sua identidade cultural também na área econômica. Os nacionalistas intervencionistas viram a política social como meio de aumentar a distinção lingüística e cultural territorial-provincial, para aumento e preservação de uma comunidade de língua francesa, iniciando uma identidade histórica *quebequense*, distinta da usual de “canadenses franceses”, ou “canadenses”.

A criação dos ministérios de *Assuntos Culturais*, de *Receita* e de *Assuntos Provinciais*, mostrou que Governo propunha reformas integradas na economia e cultura. Uma comissão de inquérito sobre o ensino tratou de democratizar a educação, resultando em subvenções a comissões escolares para maternais e tornando a escolaridade obrigatória até 16 anos. O regime de empréstimos e bolsas se aperfeiçoou, desenvolvendo programa universitário para cinco anos. Foi criado o Ministério de Educação, e mesmo havendo compromisso com a estrutura confessional de escolas – o

²⁴¹ “professores de nós mesmos”

Quebec não mudara esta estrutura – as escolas se tornaram laicas, estabelecendo-se comissões escolares regionais em redes secundárias públicas, e as abrindo às mulheres e aos mais pobres.

O Estado cessou de *se apoiar sobre o clero e com ele criar alianças*, e o discurso eleitoral não se referiu mais à religião. Os delegados do Partido Liberal do Quebec se separam do Partido Liberal em nível nacional. Outras medidas foram tomadas em dois mandatos, a principal delas a *nacionalização da eletricidade*, integrando onze companhias privadas à rede estatal Hydro-Québec que distribuía eletricidade em Montreal, uniformizando preços. Isto favoreceu acesso de francófonos a cargos tradicionalmente ocupados por anglófonos, e ampliou elenco de fornecedores de serviços e produtos ao setor público, sendo realizadas auditorias nos contratos existentes e escolhidos fornecedores mais vantajosos com normas mais claras. Os burocratas adquiriram poder no governo, criando diversas instituições para modernizar a economia, como a Sociedade de Desenvolvimento Industrial e a Sociedade Geral de Financiamento – para auxiliar empresas em dificuldade de crédito, evitando que fossem vendidas a investidores estrangeiros. Estatais foram criadas em siderurgia, mineração, reflorestamento, e Caixa de Depósitos auxiliou financeiramente operações do Governo. Ela apoiou empresas privadas e surgimento de grandes empresas na aeronáutica, mineração e área financeira.

Também daria apoio para o surgimento do Estado de Bem Estar Social semelhante ao do plano federal, ao administrar poupanças do Plano de Pensões de Quebec, que seria criado em 1965, paralelo ao Plano canadense, para capitalizá-lo. Construiu-se área de Saúde pública não mais gerida pela caridade, e hospitais em programa público de seguro hospitalar. Na cidadania civil, legislações acabaram com a incapacidade jurídica da mulher casada de possuir propriedade sem seu marido. Revisou-se o código de trabalho, reconhecendo-se direito de sindicalização de funcionários públicos, e lei de serviço civil substituiu função pública, aumentando-se recrutamento de quadros com salários e cargos. A província inaugurou representação em Paris e Londres.

Nesta mesma conjuntura, os poderes federais começam a guiar-se pela assimetria, pois os programas federais existentes desde 1940 encontraram províncias modificadas nos anos 1960. O Estado de Bem Estar, que previa eficiência burocrática centralizando operações, viu-se constrangido a negociar casuísticamente com as

províncias, abrir-se às novidades e experiências socializantes do Oeste e especialmente com o que ocorria em Quebec. A integração federal desejada nos programas sociais foi desde logo contestada pelos nacionalistas de Quebec como intrusão na construção nacional de sua região. BALTHAZAR (1992:9-10) caracteriza a *Révolution Tranquille* como episódio concomitante entre a afirmação definitiva do Canadá como nação e da província de Quebec como nação de valores próprios:

“... a nova afirmação de um Quebec moderno e de um estado nacional dos canadenses franceses era uma construção de plena coerência dentro da nova concepção do Canadá que estava formada a partir dos anos trinta. No momento em que o Canadá se via dotado de soberania completa – tanto exterior quanto interior- pela metrópole britânica, a tendência bem natural daqueles que detinham o poder em Ottawa foi de constituir um Estado-Nação moderno, um centro de legitimação e de inspiração de todos os projetos políticos, um lugar de definição da sociedade moderna e de distribuição da riqueza. Na capital federal, se iria pensar cada vez mais em função de uma *nação canadense* que se queria unida e solidária.

Este processo de “nacionalização” do Canadá se perseguiu em três etapas: primeiro, na crise econômica dos anos trinta, erigindo os componentes de um “New Deal” canadense, onde um certo numero de programas sociais seguidamente sobrepassaram competências provinciais; após, por ocasião do segundo conflito mundial e por fim, depois da guerra, por toda a sorte de medidas destinadas a formar a preponderância de pertencimento a uma grande nação canadense sobre pertencimento a uma província dada. A nomeação própria do governador geral canadense, a criação de uma cidadania canadense, o alargamento federal para o domínio cultural e de uma parte do campo da educação.

A **Revolution Tranquille** e a modernização da sociedade quebequense alegraram a Ottawa e ao Canadá inglês, mas cedo foi fato de desencantamento. Porque a nova tomada de consciência que se manifestava se chocava com o “sonho canadense” de uma grande nação unida e solidária. Para os quebequenses, o pertencimento ao Canadá poderia guardar seu sentido, mas não existia verdadeiramente dentro de uma nação canadense. A partir do momento em que a idéia quebequense apareceu encarnada nas fórmulas como a de Lesage – Quebec, expressão política do Canadá francês – o enfrentamento entre Quebec e Ottawa apareceu como inevitável²⁴².”

A coincidência com o fim do breve governo conservador e a consolidação da arquitetura do Estado de Bem Estar Social toma impulso em 1963, quando o Partido Liberal vence eleições minoritariamente com 132 deputados, inaugurando novo período na sociedade canadense. O CCF se transformou em Partido da Nova Democracia, pela fusão com a maior central de trabalhadores do Canadá, a “Canadian Labour Congress”, e com 18 membros no Parlamento realiza-se pela primeira vez um governo de coalizão. Traz a experiência de Saskatchewan, onde inaugurara programa de seguridade publica

²⁴² BALTHAZAR, Louis(1992) *L'Évolution do Nationalisme Québécois*.cap.2: *Une majorité diffuse* Chicoutimi: UQAC

de saúde já cobrindo também serviços médicos fora dos hospitais. Como ocorrera com o seguro hospitalar, enfrentara resistência médica com uma greve de três semanas, mas que redundara em plano universal, preservando taxa de serviços dos médicos, que inclusive cresceram seus rendimentos no primeiro ano do programa.

A coalizão teve grandes repercussões extra-Parlamento, pois encontrou convergências na ampliação da sociedade civil por agências de assistência social, universidades, fundações, entidades femininas, corporações do serviço público e sociedades religiosas devocionais. Todos os atores desejavam regulação de mercado pela interação entre investimento de uma burocracia pública federal centralizada, acordos interprovinciais para transferências de recursos de tributação, aumento de gastos públicos para demanda efetiva industrial, serviços ampliados de bem estar e geração de empregos. Em momentos como de mudança social, os Liberais se representariam como o partido que faz as reformas sociais. Isto ocorreria nos anos 1960 de modo muito mais intenso.

A originalidade canadense compôs modelos sociais diferentes em seus programas com inspiração social-liberal predominante em programas de seguridade de renda federal, onde decisões não necessitavam de consulta às províncias. Já havia consenso básico sobre democracia de igualdade de oportunidades na educação e de conservadorismo social na assistência familiar, onde mesmo líderes conservadores apoiavam as medidas. As ações habitacionais seguiam tendência expansionista creditícia liberal. Faltavam previdência contributiva, saúde, e ampliação da promoção social. Demandas femininas por igualdade no emprego e apoio do Estado a cuidados com a infância ainda seriam questões em agenda. A dimensão do federalismo social canadense ampliava a histórica trajetória do Partido Liberal, que acelerava substituição de importações aportando capitais estrangeiros, mas também subsidiava empresas canadenses para complementar exportação com espaços no mercado norte-americano. Redistribuía oportunidades internas de formação de renda pela taxação para sustentar expansão que compensasse perdas domésticas de fases de produto e processo, com pouco desenvolvimento no País – advindas de capitais externos²⁴³.

²⁴³ Stephen Clarkson explica os multiníveis de ação de 1950 a 80, quando o Canadá se torna fornecedor de produtos e ao mesmo tempo receptor de plantas industriais e know how para manufaturar em seu território. In CLARKSON, Stephen, *Continentalism: the Conceptual Challenge for Canadian Social Science*, The John Porter Memorial Lectures 1984-1987, **Canadian Sociology and Anthropology Association**, Revised 1988

De fato, enquanto as empresas dentro do Canadá tinham uma média de 30% de controle externo entre 1950 a 1980, o ingresso de remessas líquidas de capitais canadenses passaria de 0.5% em 1945 a 2% do PIB em 1955, alcançando 5% em 1957 e assim alternando períodos cíclicos, jamais baixando posteriormente de 2% de participação no produto. Já a produtividade de 1946 a 1963, mostraria crescimento no resultado por trabalhador ocupado de **79.40%**, chegando a alcançar dotação de **US\$ 47.763** por pessoa em 1980, crescimento de **37.50%** sobre 1960.²⁴⁴

O Canadá tornara-se importante fornecedor e supridor de produtos industriais semi-acabados e recursos hidrico-elétricos aos Estados Unidos, e centralizou recursos internos para apoiar exportações e ampliar serviços especializados. A transferência interna do bem estar às províncias ativou produtividade industrial, desenvolveu pólos de expansão e ampliou medidas de seguridade de renda para apoiar investimento reprodutivo do capital no trabalhador canadense. Isto facilitaria acordo que integrou zona de mercado automobilística com os EUA em 1965 mantendo salários dos trabalhadores, pois a produtividade era similar. Os benefícios sociais internos complementares eram salários reais negociáveis atraentes aos investidores.

Este tipo de movimento também daria escopo de formidável alcance ao Partido Liberal, que defendendo políticas apreciadas pelos sindicatos e compondo-as com corporações canadenses exportadoras, formaria o que CLARKSON (2005:32) denomina de “*big red machine*”, esboçada no começo do século passado pelo “free trade ofensivo”.²⁴⁵ Uma rede política a governar o Canadá, sensível a conjunturas externas e internas em políticas e programas sociais demandando diferentes níveis de ação e coalizões que ora compunham com líderes regionais provinciais, ora eram federais.

A Lei Nacional de Habitação emendada em 1964 proveu corporações habitacionais das províncias, gerando 155 mil habitações nos anos 1960 e 229 mil nos anos 1970.

A perspectiva **social-democrática** foi articulada no Parlamento pelo Partido da Nova Democracia (NDP), junto com o Canadian Labour Congress de 1963 a 1968. Tornou-se crítica no assunto da seguridade de renda e decidida intervenção no sistema de saúde. O Governo do primeiro ministro Lester Pearson introduziu legislações que

²⁴⁴ STATISTICS CANADA, índice **Aggregate Productivity Measures**, médias anuais, v11409154.O resultado por trabalhador tinha um índice de 35.20 em 1946, e passou a 63.17 em 1963. O referencial básico é de 1992= 100. Refere-se a índice de resultado de capital por trabalhador ocupado. Para 1980, GDP Productivity Program, CANSIM II v4419841

²⁴⁵ CLARKSON, Stephen (2005) **The Big Red Machine: How the Liberal Party Dominates Canadian Politics**. UBC

constituíam grandes iniciativas do Estado de Bem Estar quando agentes sociais se diversificavam ampliando contemporaneidade de outro Canadá que começava a se construir, e o Governo adiantava com projeto que seria conhecido como versão canadense de “**great society**”.

A **educação** triplicaria em 1963 suas matrículas em tempo integral, pois nascimentos inesperados no pós-guerra obrigaram à transformação de faculdades isoladas em universidades, gerando debate nacional sobre seu papel na produtividade e justiça social. Consolidou-se **financiamento pós-secundário**, tanto em programas federais como provinciais, expandindo-se universidades e gerando-se educação vocacional pelos Colégios Comunitários provinciais, chamados de regionais, comunitários, tecnológicos, aplicados, ensino geral ou profissional (caso do Quebec), ou instituto de tecnologia, com finalidades que iam desde educação acadêmica intermediária à Universidade, até treinamento vocacional. Cobriam vastas ocupações, serviços comunitários, programas para graduados universitários, aprofundamento de adultos e treinamento de emprego. Bacharelado acadêmico e aplicado, diplomas tecnológicos e treinamento comercial e laboratório.

Isto se articulava com novas demandas de trabalho e modificações na estrutura dos sindicatos. A existência dos mais poderosos, como siderurgia e automobilísticos, agora se dividiria com setor de serviços, onde se incluíam nos anos 1960 **funcionários públicos**, assegurados por direito de sindicalização. O movimento trabalhista encontrou novos processos gerenciais, mudanças técnicas, composição de grupos e organização do trabalho. A geração pós-guerra compareceria muito melhor educada, visando ocupar novos postos administrativos nas plantas industriais, fazendo crescer a demanda por educação.

O emprego em tempo integral não seria mais regularidade entre os jovens à medida que a renda familiar crescia e aumentava entrada das mulheres na força de trabalho compondo duas rendas. Em 1963, as mulheres representavam 28.63% do total, mas já 30.37% da composição industrial. Trouxeram questões de gênero para os sindicatos, como creches, vínculo entre relação da fábrica e envolvimento comunitários sindicais, especialmente quando serviços de escritórios, transportes, administração, bancos - afluíram à sindicalização. O sindicalismo cresceu nos anos 1960 com a participação das mulheres. Greves focadas tiveram pico de 617 em 1966, pois líderes sindicais mantinham pessoal em trabalho por acordo coletivo. Federações cresceram

exponencialmente quando funcionários públicos se sindicalizaram em 1967, e o trabalhismo tomou rumo de especializações.

Grandes mudanças ocorreram com funcionários especializados de “colarinho branco”. Perto de 1970, um em cinco canadenses era funcionário público com atividades administrativas, clubes sociais foram transformados em sindicatos acompanhando complexidade do tamanho e estrutura do Estado. A contenção sobre salários, desejada pela burocracia pública, diferia do setor privado, porque os empregados públicos não precisavam abster-se de greve para manterem empresas operando no Canadá, e mais cedo do que em qualquer país democrático, o setor de Serviços começava a ser ampliado.

A coalizão da mudança civil transformava suas categorias genéricas: durante toda a década de 1960-1970, seriam *trabalhadores industriais e de serviços, mulheres profissionais, associações de moradores, estudantes universitários, usuários da saúde, previdenciários aposentados* visando a social democracia federal. A versão regional do Quebec adicionaria sua própria experiência de *agentes culturais francófonos* contrastando ou convergindo eventualmente com os sociais democratas do NDP fortemente vinculados ao oeste. Nos anos 1970, se acrescentariam os representantes **étnico-imigrantes**.

Os sindicatos seriam os primeiros interessados.

A relação com o partido NDP ampliava identidade básica dos sindicatos, de agenciadores de trabalhadores de fábricas, para atuarem como **pessoas morais de reivindicações comunitárias**. Inexistindo código nacional de trabalho unificado, e o federal compreendendo apenas 10% de empregados - federais, bancos, comunicações, transportes, e trabalhadores do comércio interprovincial - os sindicatos progressivamente criaram jurisprudências favoráveis de província a província. Isto resultaria em democratização sindical, porque mesmo ocasionalmente hostis a novos movimentos sociais, a parceria de ativistas pelo NDP construiu confiança e experiência para coalizões. Surgiu plataforma com perspectiva de mudanças sociais e um novo dilema entre continuar a capitalizar serviços no mercado para seus membros, ou aprofundar empreendimento de **sindicalismo social**. Este último vê o sindicalismo como empoderamento político e trabalhista para sociedade diferenciada e equitativa.

Warskett (2004:10) afirma que esta mudança foi mais difícil porque o sindicalismo estava institucionalizado à hierarquia da indústria. A sindicalização intensa

de funcionários públicos foi decisiva para implantar federações nacionais e apoio aos trabalhadores provinciais. Tornou greves possíveis e reformou legislações dos funcionários públicos. A ligação mínima de integração entre emprego, comunidades e lares na reprodução de hábitos sociais mudou relações de divisão de trabalho:

“Os trabalhadores homens preencheram seus postos de trabalho nas indústrias de recursos naturais processados e setor secundário. As mulheres tinham garantido seus locais em casa e nas indústrias tradicionais, mas isto começou a se modificar justamente a partir dos anos 60. As relações entre sindicatos e empregadores que privilegiava direitos de homens sindicalistas provia uma forma limitada de *cidadania industrial*, aplicada às relações de trabalho na indústria e conseqüentemente transferidas para outros âmbitos da sociedade, e incluía direitos limitados e responsabilidades extensivas, que tinha sindicalistas como guardiães de organização da barganha coletiva e associação, com restrições ao direito de greve quando na vigência do contrato coletivo. Qualquer ressentimento deveria ser tratado em primeira instância por recurso ao processo de arbitragem em conselhos de trabalho regulados pelo Estado”²⁴⁶.

Isto foi interseccionado com o movimento feminista. As rendas das mulheres continuavam a ser significativamente mais baixas do que a dos homens. Para empregos em tempo integral nas mesmas condições, as mulheres ganhavam desde 1961, 59% dos salários masculinos. Nos trabalhos administrativos, subia para 71%. A mais antiga organização feminina do País, National Council for Women (Conselho Nacional da Mulher), pressionou para a criação de Comissão Real de Inquérito sobre situação da mulher, instituída em fevereiro de 1967, após campanha de 32 grupos por seis meses²⁴⁷.

Importantes membros da sociedade civil fizeram parte desta comissão, a qual foi dado mandato para investigar e reportar todos os assuntos pertinentes à situação da mulher e recomendar em áreas da atribuição do governo federal. Em 1968 haveria audiências públicas por seis meses em todo o país, atraindo interesse em 468 reuniões que ouviram testemunhas sobre amplos problemas experimentados pelas mulheres. Foram 488 páginas com 167 recomendações sobre pagamento igual para trabalhos iguais, licença-maternidade, cuidados diários infantis, controle de natalidade, legislação

²⁴⁶ WARSKETT, Rosemary (2004) Thinking Through Labour's Organizing Strategies: What the Data Reveal and What the Data Conceal, in Gender & Work: Knowledge Production in Practice” Conference. York University: Ontario

²⁴⁷ Existente desde 1893, e fundada primeiro como entidade quase assistencial pela esposa do governador-geral de então, foi completamente modificada com conselhos de mulheres em 20 cidades canadenses e conselhos provinciais, além de 27 organizações filiadas, desde quase um século luta pelos direitos de três grupos desprivilegiados – prisioneiras mulheres, trabalhadoras, e imigrantes mulheres. Também causas públicas como medidas de saúde, água despoluída, leite pasteurizado, inspeções médicas nas escolas. O Conselho Nacional da Mulher tem enfrentado questões controvertidas, como ampliação da legislação sobre o divórcio em 1961, ampliação da informação sobre controle de natalidade em 1964, remoção do aborto do Código Criminal em 1971, e programa de proteção às prostitutas com assistência a sua reabilitação.

de família, legislação indígena, oportunidades educacionais, acesso de mulheres a posições gerenciais, trabalho temporário e pensões. Sob princípio de igualdade de oportunidades entre homens e mulheres, foram oficializados relatórios já no Governo Pierre Trudeau.

No fim dos anos 1970, a sindicalização atingia 40% dos trabalhadores não-agrícolas se integrando com movimentos sociais mais amplos que se diversificavam, sinalizando conflitos contra direitos de status sobrepostos a direitos sociais nascentes. Instituições aristocratizadas de fundamentalistas britânicos, defensores de liberalismo conservador, e aristocratas descendentes franceses favoráveis à ordem chancelada pela Igreja católica em Quebec, seriam largamente contestados. A influência de novas organizações em programas de Bem Estar não seria mais ignorada pelo Governo Federal ou províncias, especialmente porque uma delas, Quebec, estava em plena mudança social. Elas se desenvolveram na década nos programas de Bem Estar além do modelo funcional genérico-burocrático, admitindo segmentos maiores da sociedade.

Um dos principais projetos ampliadores do Bem Estar foi o **Canada Pension Plan**, plano nacional compulsório de contribuições para Previdência que o Quebec rejeitou para realizar o seu, que seria aprovado junto com o canadense em 1966 trazendo amplas conseqüências. Os conservadores só aceitaram o plano público porque ele era muito bem visto. Os sindicatos defenderam contribuições de empregados e empregadores que representariam 1.8% sobre a folha e queriam aumentar benefícios de aposentadoria. O governo federal e Quebec acertaram que os dois planos não divergissem muito, evitando vetos à reforma constitucional por outras províncias. O plano do Quebec criaria grande sensação porque incluía níveis generosos de reposição de rendimentos na aposentadoria, com fórmula de financiamento redistributiva a níveis mais baixos, advinda parcialmente de fundos acumulados de títulos do governo provincial, emprestando capital à província. O governo federal aceitou a versão, pactuando-se que ambos os planos iniciassem com 25% de reposição de recebimentos mensais médios. Isto contrariou a indústria seguradora, mas as províncias foram atraídas pela possibilidade de financiarem seus governos. O Quebec optou por se retirar de outros programas compartilhados federais, recebendo volume adicional de tributação para administrar seus programas, concordando que seriam semelhantes aos federais.

Os nacionalistas quebequenses usaram recursos para criar rede de capital público investido em desenvolvimento econômico, e a agência gerenciadora do fundo de

pensões tornou-se proprietária do maior portfólio de ações no Canadá e de títulos de corporações públicas da província, gerando modelo de democracia social própria por profissões contributivas ao Estado, segundo tradição corporativa de origem francófona. O Canada Pension Plan não seria semelhante, mas financiaria débito público das províncias na década de 1970, contribuindo com mais de 30% de empréstimos provinciais, mesmo em períodos de crise de mercados de capitais. Haveria grandes conflitos quando confederações sindicais quiseram expandir benefícios com simpatia do Partido Liberal, mas corpos burocráticos provinciais se opuseram a qualquer liberalização que erodisse tamanho dos fundos. A seguridade universal da idade avançada combinada com o máximo das pensões repunham total modesto de 40% do rendimento médio do salário. Houve resistência contra maiores reformas da sociedade canadense. Um aposentado médio canadense foi então incentivado a receber a maior porção de sua renda por pensões ocupacionais privadas, contas pessoais de aposentadoria e outras formas de poupança, contrastando com os modelos europeus.

O **Plano Canadense de Assistência Social** foi o segundo elemento do Estado de Bem Estar em 1966 como uma legislação de assistência a desempregados e pessoas fisicamente incapazes, provendo também fundos de assistência a pais solitários e outros serviços sociais. Compartilhado entre governo federal e províncias, criou primeiros padrões nacionais. As províncias tinham que concordar em assistir necessitados sem requerer atestado de residência, terminando com confusos programas separados para cegos, idosos, mulheres sós ou com crianças, e outras sub-categorias. Um programa só proveu assistência social, estendendo Auxílio-Maternidade. Houve descentralização para controle completo das províncias. A reestruturação do sistema foi sem precedentes desde a Grande Depressão e o investimento aumentou fortemente até 1975. Províncias mais pobres tiveram transferências federais que criaram ciclos de convergência e divergência ao longo dos anos. mas a área restou residual até que o sistema de seguridade de renda se afirmasse, e nunca teve operação nacional a substituir programas provinciais²⁴⁸. Os melhores programas apareceram onde os sindicatos aplicaram modelos comparáveis ao sistema de saúde.

Por último a complementação da Saúde através do **Medicare**, sistema nacional de seguro de atendimento médico que ampliaria seguro hospitalar de 1957. Seria

²⁴⁸ Health and Welfare Canada, program Audit and Review Directorate, 1991: Evaluation of the Canada Assistance Plan. Ottawa: Health and Welfare Canada

implantado em 1968, depois de movimentações da sociedade civil, dos partidos e de relatório de Comissão Real de Saúde de 1964 a 1965. Novamente houve grande resistência dos Conservadores, da Associação Médica do Canadá e indústria de seguros nas províncias já comprometidas com cobertura privada - que limitavam assistência a idosos e pobres incapazes de pagar. O governo federal tinha apoio público e informou que as províncias e seus residentes teriam que pagar tributos federais para manter o programa onde ele entraria em funcionamento, mesmo que se recusassem a aderir. Não havia direito de veto nesta matéria e a maioria da população já era segurada em planos privados ou semi-públicos. A Lei sobre o Atendimento Médico em 1968 especificou apenas princípios gerais de cobertura universal para todos os residentes provinciais, cobertura de todos os serviços medicamente necessários, garantia de administração pública dos planos e de que benefícios seriam extensivos fora de cada província.

A responsabilidade completa era provincial, desde regulação de hospitais, clínicas, atendimento de enfermagem a domicílio e outras instituições; as profissões médicas e formulação de sua educação; negociavam programação de honorários médicos e outras profissões, orçamentos globais para hospitais e responsabilidade final pelos custos do sistema. O Governo federal compartilhava metade dos custos e a legislação federal requeria cobertura de todos os procedimentos “medicamente necessários”.

O sistema previdenciário tivera espaço para **poupanças privadas**, mas o sistema de saúde deslocou a indústria de seguros. O processo de implantação dos programas colocou o desenvolvimento social no centro dos interesse e identidade nacionais. Entre 1961 e 1977, período de maior crescimento do Bem estar, a **taxa de pobreza caiu de 37% para 13%**. embora os direitos sociais fossem pouco extensivos comparados a outros Estados de Bem Estar da OCDE.²⁴⁹

²⁴⁹ Canadian Council for Social Development, 201, análise de Licos – pobreza absoluta..www.ccsd.org Os dados sobre pobreza tomam como fonte a agência governamental **Statistics Canada** e o conselho que trabalha especificamente com desenvolvimento social no Canadá, o **Canadian Council for Social Development** Embora não tenha medida oficial de pobreza, o Canadá utiliza a realizada pela *Statistics Canada*, de suas amostras anuais de renda. Ela define padrão mínimo abaixo do qual as pessoas estão em precariedade comprometida. Ficaram conhecidas como “linhas de pobreza”. Este procedimento começou em 1968. Já em 1959, amostra de despesas familiares havia apontado que uma família canadense média depende metade de sua renda em alimento, vestuário e moradia. O cálculo de pobre passou a ser a apropriação de 70% da renda para estas finalidades, 20% mais do que a média. Não sobrariam recursos para transporte, saúde, cuidados pessoais, recreação, manutenção de casa e qualquer seguro. **25% das famílias viviam nesta situação em 1959.** A partir de 1971, reduziu-se o percentual do gasto referente à linha de pobreza, que passou a ser de 62% de comprometimento do orçamento. Conforme novas amostras iam revelando, baixava o percentual, que em 1980, estava em **58.5% do orçamento.** O fato de realizar com diferentes tipos de famílias, maiores ou menores, urbanas e rurais, fez com que se obtivesse medidas mais aproximadas a partir do aumento da comunidade, e a renda necessária que uma família deveria ter.

A identificação canadense ocorreu através da associação diferenciada inter-regional de direitos e uma contra-identificação homogênea nacional distinta a extremos da sociedade de multidão individualista padronizada de consumo norte-americana.

Nos primeiros anos de 1970, o sistema básico de Estado de Bem Estar estava construído com seguridade contra desemprego, doença, inabilitação, e aposentadoria a partir de contribuições do trabalho *pagas*. Para os que não qualificavam para a seguridade, a assistência social era oferecida pelas províncias com metade do financiamento aportado pelo governo federal. Também auxílio-maternidade, seguridade universal da velhice e bolsas familiares como credenciamento de cidadania. A universalidade dos benefícios da infância iria ser gradativamente eliminada nos anos 1980 focada na pobreza, e as pensões garantidas da velhice seriam retiradas dos níveis de renda altos nos anos 1990.

O período de grandes reformas do governo Pearson despediu-se, legando a ampliação da cidadania civil ao redefinir nacionalidades étnico-territoriais anglo-francesas pela Lei do Bilinguismo oficial nas instituições federais, após contencioso latente de 100 anos. A Comissão Real trabalhou de 1963 a 1968 para produzir legislação nacional. Modificaria ambiente predominante anglo-saxão protestante que interferia culturalmente no País, mantendo hábitos anacrônicos advindos da hegemonia da colonização. A legislação abriu caminho para igual reconhecimento de canadenses assentados no Oeste, novos imigrantes do pós-guerra aborígenes, sem situação definida. Estes grupos étnicos desejavam reconhecimento para além do biculturalismo

O episódio despertou diversos planos de percepção do fenômeno civil na cultura canadense, porque dentro da questão étnica, também se incluíam questões de gênero: as mulheres tinham intersecções étnicas, classistas e culturais, apresentando semelhanças pelo fato de sofrerem discriminação de sua condição nas três situações sociais, vividas principalmente quanto ao trabalho. Os direitos civis ampliados levariam à **Lei sobre o Multiculturalismo** de 1971, quando interesses das comunidades étnicas e interesses femininos dentro delas se associaram com o feminismo canadense. A diversidade regional foi atendida para prover reivindicações de maior participação. As

A amostra inclui salário antes de deduções, renda líquida dos autônomos, renda de investimento, transferências de renda realizadas pelo Governo, pensões privadas e bolsas de estudo. A unidade considerada é a que reúne ocupantes relacionados por sangue, casamento ou adoção. Em 1990, a agência Statscan começou a publicar medidas de baixa renda baseadas nos rendimentos *depois da taxa*. Mas o modelo de enfoque sobre os cortes progressivos de despesa continua a ser o preferido.

recomendações da Comissão sobre a Mulher continuariam sendo implantadas, gerando-se departamento para lidar com direitos das mulheres no Gabinete Federal em 1971, uma coordenação para monitorar sua implementação nos ministérios, outro para acompanhar oportunidades iguais no serviço público em 1972 e conselho orientador sobre Status da Mulher, em 1973. Emendou-se legislações discriminatórias no Código Canadense do Trabalho em 1971.

O Partido Liberal governaria ainda até 1984, ampliando visão associativa e democrática de governo liberal que se iniciou com Pearson e ultrapassou seu governo, com Pierre Elliott Trudeau. O NDP não teve influência direta, mas afetou escolhas do Gabinete, e voltaria em 1974, em novo governo minoritário. Este período abriu grandes polêmicas sociais pelo ineditismo em encarar questões da sociedade canadense, colocando-a em plena contemporaneidade e tratando de modernizar direitos civis estendendo direitos sociais e garantindo plenamente direitos políticos. Houve transformação de Estado segurador e corretor em **Estado Promotor** da cidadania.

Emergindo inicialmente com votação de grandes proporções distribuída por todo o País, Trudeau centralizou bem mais a ação estatal, resistindo em transferir poderes às províncias. Centrou o conflito na disputa pela lealdade dos quebequenses, com visão de uma identidade política muito diferente entre os dois entes federados sobre como se definiriam poderes institucionais. Para o governo federal, tratava-se de sociedade de bem estar com uma *identidade multi-regional canadense*, e para o governo de Quebec, da *identidade quebequense em convívio diferenciado com o Canadá inglês*. Algumas questões transcenderam este debate, pois o sistema de saúde provou ter abrangência e identidade federalizada, estimado pelos quebequenses como construção comum. Os direitos sociais foram percebidos pelo governo federal como “*reconhecimento das categorias de diferentes trabalhadores do Canadá*”, e pelo Quebec como “*trabalhadores quebequenses com sua especificidade cultural em convívio com outros trabalhadores canadenses*.”²⁵⁰

O Governo Trudeau preocupou-se desde logo com a inflação ascendente que ameaçava o bem estar da classe média com desemprego, que chegaria a 5.5% em 1970, e 6.3% em 1971 e 1972. Adotou política expansiva de investimentos para crescimento que fez a taxa de desemprego baixar a 5.3% em 1973. Em números amplos, nesta

²⁵⁰ Esta duplicidade de visões aparece em DUCHASTEL, Jules, op.cit, quanto à representação política que apresentam quebequenses e cidadãos de províncias anglo-canadenses. Também em WHITE, Deena, op.cit.

década, 60% estavam empregados na produção de serviços, um terço na manufatura e 10% na agricultura. O maior crescimento se dava entre mulheres adultas na faixa de 25 anos ou mais no setor de serviços. As mulheres jovens tinham mais baixos salários.

Isto era compensado por programas federais de suplementos de renda advindos da tributação geral. A legislação de 1971 introduziu benefícios de doença e maternidade e 10 semanas adicionais de benefícios parentais para cada pai ou mãe trabalhadores no nascimento de filho. O vínculo da maternidade ao programa de seguro desemprego excluía mulheres que não estivessem na força de trabalho ou auto-empregadas, para se qualificarem. O governo federal adotou várias medidas sem consulta às províncias para expandir seguro desemprego e auxílio-família nos seus próprios termos. Fez emendar a legislação do seguro desemprego em 1971 e incluir todos os empregados, aumentando recolocação de salários para 66% do valor, introduzindo benefícios em regiões com altos níveis de desemprego e cobrindo desemprego resultante de doença e inabilitação temporária. Apresentava-as como “prioridades federais no desenvolvimento regional”.

O “federalismo competitivo” ampliou-se quando a província de Quebec buscou garantir rendimentos para pessoas de baixa renda, e as autoridades federais lançaram revisão federal-provincial sobre a seguridade social para integrar assistência social, auxílio-família, salários mínimos e o sistema tributário, o que abriu mais espaço para reformas. O Quebec e governos do NDP visavam renda anual garantida e os governos conservadores adiaram decisões, na recessão que o país experimentaria na metade dos anos 70. Os programas dos idosos seriam aprimorados em 1975 – adicionando-se pequena proporção pelo auxílio-esposa com teste de renda. Os suplementos que os idosos adicionavam chegaram a valer mais do que pensões, provendo sustento completo ou parcial à metade da população idosa. Em 1978, introduziu-se crédito para crianças, recuperável sobre imposto de renda pago pelas pessoas de baixa renda através do sistema tributário. O crescimento da pobreza foi evitado por transferências sociais.

TABELA 9 - DISTRIBUIÇÃO DE RENDA ENTRE AS FAMILIAS POR QUINTIL

	1971	1975	1981
Quintil mais baixo	5.6%	6.2%	6.4%
2°	12.6%	13.0%	12.9%
3°	18.0%	18.2%	18.3%
4°	23.7%	23.9%	24.1%
5°	39.9%	38.7%	38.3%

Fonte: Statistics Canada Ottawa: 1986a

As transferências – assistência social, auxílio maternidade, benefícios – correspondiam de forma constante entre **43** a quase **47%** de uma família de menor renda entre 1971 a 1981. Sobem em todos os outros quintis, e inclusive no quintil mais elevado exatamente em um período que a sociedade dependia crescente de receita tributária e extra-tributária, ou seja, endividamento público. Entre 1970 e 1979, o emprego cresceu em *serviços comunitários, negócios e serviços pessoais*, mas a produtividade permaneceu relativamente constante entre 19 a 20 por cento do PIB

O modelo básico institucional canadense estava sendo afetado pela contração sobre exportações em momento de crise internacional, como da metade e fim da década de 1970. As reformulações se voltavam para sociedade baseada em serviços, mas aumentava composição intensiva de trabalho na produção com menos investimento em setores não intensivos em capital. Isto representou problema de baixa formação de riqueza real para famílias, acumulado para anos 1980, quando adviria período de crise.

Partiu-se para financiamento de habitação social com as províncias provendo 220 mil unidades entre 1974 e 1986 para famílias (50%), idosos (40%) e outros tipos de beneficiários (10%). Foram criados incentivos e isenção de impostos para poupança na aquisição de habitação, planos de assistência à aquisição e mudanças na legislação do Imposto de renda, excluindo residências de moradia de imposto sobre ganhos de capital. Os programas mudaram suas prioridades. As habitações públicas proveram acomodação para lares de baixa renda, adicionando programas rurais e aborígenes e viabilizando organizações não lucrativas e cooperativas.

Os pagamentos de equalização compensaram deficiências das regiões e características das populações de *menor produtividade*, afirmando compromisso com cidadania social. O investimento cresceu em 1977, mesmo em crise, 79.3% sobre 1960, quando era de 12.1% do PIB. O sistema de seguridade de renda respondeu por muito da redistribuição. E programas de transferência de renda deslocaram benefícios entre indivíduos, famílias e gerações. A cidadania social esteve intimamente associada ao desenvolvimento dos direitos civis, que pressionaram por mais conquistas e investimentos do Governo em benefícios sociais.

A questão feminina ampliou o espaço civil como direito social na agenda pelos problemas de rendimentos desiguais, visando atendimento de creches sociais para pleno desempenho e produtividade das mulheres. Ampliou-se a cooperação entre grupos de promoção feminina, formando-se grupos nacionais com interesses diversificados,

específicos ou gerais e interligados – desde mulheres imigrantes, questões legais, pesquisas, comunicação e media, entre outras. As canadenses francesas de Quebec dividiram movimentos por “linhas lingüísticas”, mais do que temas nacionais em várias organizações, destacando-se a *Fédération de Femmes de Quebec*. O objetivo comum foi eliminar sexismo em todas as áreas principalmente no sistema legal, organização da produção social e percepção dos corpos femininos nas artes, ciências, religião, educação e media. Uma das primeiras reivindicações foi reconhecimento do trabalho doméstico apropriado como valor de trabalho, e sua remuneração focou atenção em campanhas junto a comissões federais e Parlamento. Também cuidados diários infantis, licença maternidade e paternidade como benefícios, reconhecimento dos direitos femininos no sistema de pensões nos casos de divórcio, além do reconhecimento de trabalho da dona de casa em partilhas.

Em 1978, entraria em vigor a Lei Canadense sobre Direitos Humanos, proibindo discriminação com base em sexo, entre outras questões, para empregados sob jurisdição federal. A lei continha medidas para assegurar “pagamentos iguais para trabalho de igual valor” especificando que “valor” seria determinado com referência a habilidades, esforços, responsabilidade e condições de trabalho. Um Programa da Mulher começou a produzir recursos disponíveis para projetos especiais de centros femininos, de auxílio de socorro a mulheres violentadas, pesquisa sobre mulheres e associações profissionais. A mobilização de novos grupos e sua diversificação tornou-se contemporânea à modificação da própria sociedade canadense. Problemas civis mobilizados por agentes étnico-culturais, ou agentes feministas reformadoras, traduziam sociedade crescentemente complexa de *funcionalidade pós-industrial*, com rede de serviços diferenciada, mudando institucionalidade e organizações. BANTING (1987:12) observa;

“A habilidade do Estado canadense para proteger a sociedade da vulnerabilidade inerente às economias abertas foi sua tendência a alternar momentos de protecionismo com direção às exportações, preservando sustentabilidade de políticas internas distributivas. O período de 1960 a 1970, com taxação levemente redistributiva não alterou a desigualdade, pois a despesa pública e tributação mostram que o Governo tirou um pouco de todos e a retornou levemente mais aos grupos de baixa renda. O padrão geral do Bem estar do sistema canadense foi uma modesta resposta para as tensões sociais inerentes a uma economia capitalista e se não provou ser um engenho de igualitarismo, o sistema de seguridade de renda amorteceu os extremos de desigualdade e tornou-se um dos notáveis modelos de estabilidade na distribuição de renda em trinta e cinco anos desde 1945”²⁵¹.

²⁵¹ BANTING, Keith. The Welfare State and inequality in the 1980s, in *Canadian review of Sociology and Anthropology* 24(3) 1987

O final dos anos 1970 reservou à sociedade canadense dois desafios: conviver com a tendência geral de desregulamentar o Estado e procurar apontar a abertura de novo paradigma fundamental no multiculturalismo como ação de cidadania - que ampliaria e modificaria coalizão do liberalismo social-democrático. Isto sem paralisar a ação política na ação de cálculo estreito da racionalidade de vantagens imediatas auferidas por agentes utilitários segmentados de Mercado. As coalizões iniciais conservadoras visariam reformar o Estado **formulador e agenciador** transformando-o em *negociante e despachante*. Anos turbulentos anteciparam transição de paradigmas sociais do pan-canadianismo debatendo-se como comunidade de comunidades. Estes conflitos aceleraram o País na reforma constitucional em negociações que consumiram atenções políticas. Apoiada em vários graus por outras províncias, Quebec pressionou por impor restrições ao poder federal de expandir despesas. Não houve solução constitucional a tempo, o poder federal não foi formalmente limitado e esteve constantemente na defensiva. Provindo da própria província de Quebec, Pierre Trudeau argumentava que o conflito intercultural do País tinha balança de forças que deveria trabalhar para sua vantagem coletiva. Os quebequenses sempre queriam usar o sistema político federal para assegurar sua sobrevivência étnica, desenvolvendo enfoque instrumental da política, e o sistema político deveria trabalhar o conjunto. Escreveu que

“... historicamente os canadenses franceses não acreditaram realmente na democracia para eles mesmos, e os anglo-canadenses não a querem realmente para os outros. Estas são as fundações com as quais nos dois grupos étnicos tem absurdamente fingido estar construindo formas democráticas de Governo. Nenhuma surpresa de que a estrutura resultante se tornou cópia de papel”.²⁵²

E justificando opção pelo multiculturalismo confederativo, diria mais tarde que

“... nunca aceitei a teoria das duas nações, e daí por que nunca advoguei o biculturalismo. De fato, de um ponto de vista sociológico, há muito mais do que duas nações no Canadá: população anglofônica, francofônica, aborígenes e assim por diante... Daí porque sempre falei sobre bilingüismo e multiculturalismo e por que sempre me opus à teoria das duas nações”²⁵³

A linguagem de Trudeau demonstrava modificação do social liberalismo que estaria presente na profunda reformulação do Estado canadense. Esta reformulação passaria pela revisão do papel da cidadania social que seria o centro das reformas, a partir dos anos 1980.

²⁵² Trudeau, Pierre Elliott, (1968) *Some Obstacles to Democracy in Quebec*, in *Federalism and the French Canadians*. Toronto: Macmillan, 103-9. Argumentos que já tinham sido apresentados in Trudeau, Pierre Elliott, “*The Theory and Practice of Federalism*,” p. 138, originalmente incluído in Michel Oliver, ed (1961) **Social**

²⁵³ entrevista a Max e Monique Nemni in “A Conversation with Pierre Elliot Trudeau”, Univ. of Toronto, 1984

CANADÁ
Parte III
Nova Constitucionalização
e Reformas

3. O terceiro período: 1980-2000 e a transição da cidadania social homogênea

O terceiro período, que para efeito deste trabalho se estende de 1980 a 2000, representa **ruptura**, tanto com o liberalismo social canadense quanto com o modo conservador social do País, e ocorreu pela divisão entre grupos que apoiavam ao regime de Bem Estar. Foi resultado simultâneo de fatores internos e externos. Denomino-a de transição pela **descontinuidade** da cidadania social homogênea que caracterizara período precedente e já demonstrava esgotamento pela modificação no tipo de emprego e agentes institucionais da sociedade industrial. Reformava o padrão de cidadanias integrativas civil, política e social construído no ciclo longo de 1930 a 1979. Evidentemente, ainda trata-se de processo em pleno movimento.

A consciência uniformizadora produzida pelo modelo industrial de serviços sociais e acordos nos níveis social, regional e federal foi rompida pela recessão externa sobre encomendas de produtos canadenses. Seguida do preço de matérias primas importadas, aumento dos juros e retração nos empregos, elevou despesa pública interna que fora além da produtividade social. Rompeu-se consenso de coordenação entre agentes públicos, valorizando-se investimentos de capitais privados sobre investimentos públicos. O período foi marcado por profunda modificação internacional sobre conceito do Estado de Bem Estar Social e sua utilidade para formação de produtividade e desempenho dos agentes econômicos investidores, **custodiantes** de capital, que em mercados abertos e inovações econômicas, desejavam aumentar taxa de rentabilidade.

Nas *relações internas*, a comunidade política fragmentar-se-ia pela constituição de novos agentes da sociedade civil que ocasionariam conflito crescente entre entes federados do Quebec e o conjunto do Canadá inglês, centralizado no governo federal. Isto levou a Plebiscito em 1980 tratando na província tratando de sua soberania, vencida pelos federalistas. Seguiu-se questão questionada, mas judicialmente reafirmada e finalmente sancionada pelo Parlamento, que foi o Ato de Patriamento da Constituição de 1867. Ela se encontrava sob guarda da Inglaterra em Westminster, e foi internalizada definitivamente com emendas e acréscimo de uma Carta de Direitos e Liberdades promulgada pelos canadenses em 1982, sob protesto e rejeição por Quebec.

Finalmente, a perda pelo Partido Liberal do longo comando do Governo, entre 1984 a 1993. Na sua volta, o partido trouxe proposta diferente de sua ação histórica, e enfrentou novo plebiscito sobre a questão de Quebec, vencendo por estreita margem em 1995. O período é subdividido em dois sub-períodos.

3.1. 1980-1993: a transição Liberal Democrata-Neoliberal

O primeiro deles denomino-o de **Liberal Democrata e Neoliberal**. Vai de 1980 a 1993, e inclui transição de um governo do Partido Liberal que já alterara suas políticas básicas ao Partido Conservador, que assume de 1984 a 1993. Este último assume estritamente função de despachante de negócios privados, e retroage à primeira fase de cidadania e garantias dos direitos civis canadenses na década de 1920, com sua ética de direitos de propriedade, direitos de associação e estímulo às sociedades de acionistas corporativos; progressiva desregulamentação profunda de regras de trabalho e programas sociais. Há transferência de alguns dos programas sociais a associações civis de segundo grau, representadas por entidades caritativas e filantrópicas. Privatizam-se empresas estatais e se oferece subsídios atrativos a investidores estrangeiros, enquanto negocia-se adesão ao Tratado de Livre Comércio com os Estados Unidos, em uma primeira fase (1988), e logo após o Tratado de Livre Comércio da América do Norte (Nafta), ratificado quando o Partido Liberal retorna ao poder em 1994.

Embora muito menos vinculatórios do que os da União Européia, os dois tratados trouxeram intensa controvérsia se os programas sociais canadenses deveriam ser cortados para se harmonizarem com padrões de integração econômica dos Estados Unidos. Conservadores assim se manifestaram para defender competitividade com o mercado americano. A coalizão política de 1984 a 1993 seria inédita para os padrões constitucionais canadenses pós-1920, revitalizando conservadores tradicionais da província de Quebec, historicamente vinculados à dependência de transações comerciais de compradores externos desde o período colonial, prestadores de serviços e avessos a reformas sociais. Eles se associaram aos conservadores neoliberais das províncias do Oeste, assim conceituados porque integrantes de sociedades acionárias e financeiras corporativas de províncias petrolíferas e minerais. Isto formou regime acionista empreendedor privatizante, que se propôs a reduzir a dívida pública com venda de ativos públicos e entrada de capitais. Também se propôs à reentrada de Quebec no pacto federativo, falhando em duas tentativas. A primeira, por acordo interprovincial, a segunda em novo acordo seguido de referendo, rejeitado pela população canadense.

O conflito entre regiões do Canadá estava latente desde os anos 1960 e assomou nos anos 1980, seja pela intensificada autodeterminação do Quebec, seja pela sub-representação política do Oeste no Parlamento, que aumentava suas oportunidades econômicas e importância como fornecedor interno e externo de recursos naturais.

Havia redeterminação de intercâmbios, onde o lado tradicional da sociedade canadense – Quebec, começo da colonização – ampliava reformas, e o lado central de Ontário modernizava indústrias. O Oeste não queria arcar com custos tributários aumentados na federação. Também desejava maior poder decisório. Segundo Gary Bush (1983:20),

“Os conflitos regionais aparecem como de elites hegemônicas contra outras, mas mostram a face de classes sociais mais antigas e seus dependentes econômicos contra constelações novas de interesses. O particularismo da análise sobre os conflitos inter-regionais é visto como refletindo o deslocamento de poder ou pelo menos um incremento de poder de uma região a expensas do crescimento de outra. Pelo contrário, a perspectiva de um capitalismo global empregado sugere que o conflito assoma de uma crise e declínio de poder – tanto nacional como regionalmente – afetando tanto estruturas de classe existentes e o papel do Estado. A natureza de uma ideologia empreendedora de recursos naturais no Canadá Oeste é centrada ao redor de “um equivalente provincial ao nacionalismo econômico”, produzindo uma racionalização defensiva por um grupo que foi deixado de lado tanto pela economia nacional, como regionalmente. A ideologia dominante da burguesia canadense – desde sempre uma disputa nacionalista anti-imperial na virada do século XIX – tem sido internacionalista como sua base econômica, procurando expandir sua presença para além de seu mercado interno”.²⁵⁴

O argumento do autor, embora situado dentro de lógica excessivamente homogênea sobre interesses formados por relações de produção de agentes econômicos hegemônicos, endereça questão de fundo sobre a natureza das transformações ocorridas entre regiões, estruturas sociais, estratos, camadas e agentes políticos desde a metade da década de 1970 no Canadá: a redeterminação das relações institucionais, que o Partido Liberal, em sua atuação tradicional, não conseguia mais resolver. Já no final da década, o governo Trudeau experimentara criação de várias agências ou empresas estatais – desde corporações de desenvolvimento, petróleo, energia e controle de investimentos – pretendendo controlar fluxos de capital para beneficiar região industrial central do Canadá, de onde se desenvolviam integrações de compra com o resto do País.

A Agência de Revisão dos Investimentos Estrangeiros começou a operar quando a integração do investimento transnacional no Canadá estava quase completa. Os investimentos diretos representavam 60% de todo o capital de longo prazo, e o portfólio de títulos contribuía com 31%. Em 1979, a proporção do investimento direto declinara para 52%, enquanto o investimento de portfólio tinha subido para 43% do total, denotando alta volatilidade de ativos. Havia também outra realidade: as receitas retidas

²⁵⁴ BUSH, Gary (1983) **State, class and capital**: Demystifying the westward shift of power Canadian Review of Sociology and Anthropology n° 20 (3) 1983

representavam crescente contribuição ao investimento direto estrangeiro, maior do que o fluxo de capital líquido. Vale dizer que eram contabilizadas como **reinvestimento**.

Fundamentalmente, este investimento não exercia mais seu papel de complementar redistribuição social operada internamente pelos investimentos públicos, e os investimentos canadenses no Exterior não reespecializavam mão de obra interna, pois se tratavam de *ativos financeiros*. Haviam até excedido a própria entrada de investimento estrangeiro direto, mas o compromisso histórico do Partido Liberal estava se rompendo.

A retirada dos investimentos diretos compeliu serviço de aumento de títulos tanto no setor público como privado que por seu turno, resultou em mais fluxos de saída de capital em pagamentos de juros. Havia também crescentes pagamentos de dividendos ao Exterior para lucros industriais consolidados sob propriedade estrangeira. Finalmente, a manutenção de taxas de juro suficientemente altas para atrair capital externo adicionou peso à inflação doméstica. Já por volta de 1979, os efeitos combinados destes fatores contribuíram para um déficit na balança de serviços do Canadá de mais de 9.5 bilhões de dólares canadenses. O custo de suportar tais déficits de comércio e serviços afetou economias de diversas regiões. As províncias mais pobres, altamente dependentes de empréstimos e transferências de orçamento do governo federal, foram particularmente afetadas e buscaram capital de desenvolvimento. No Oeste, companhias de recursos naturais petrolíferos, florestais e mineração foram os primeiros alvos de investidores, e as províncias apressaram-se em se consolidar como suas acionistas econômicas antes da contração e reversão do fluxo de capital. No Canadá Central, indústrias receberam aumento de subsídios federais diretos, e barreiras tarifárias ou não tarifárias. Isto contribuiu para acelerar transferência de capital de regiões internas do Canadá.

Em todos os níveis, os governos experimentaram déficits orçamentários com grande endividamento e custos de serviços. As despesas do governo federal cresceram mais rapidamente para subsídios e custos da dívida, deixando governos provinciais com responsabilidade aumentada pelos serviços sociais e infra-estrutura. Os governos dividiram uns com os outros os crescentes custos de receitas declinantes.

BANTING observa que a razão de dívida pública sobre o PIB cresceria desde fim dos anos 1970 até a metade de 1990, fazendo o Canadá rivalizar com a Itália entre as mais endividadas nações do G-7. No pior ponto, aproximadamente 35% da

arrecadação federal estava comprometida com pagamento de juros da dívida pública, e as províncias enfrentavam o problema colocando seus títulos no mercado financeiro.²⁵⁵

A mudança na composição de classes que orientavam despesas do Estado de Bem Estar, por políticas de produção socialmente dirigidas afetou composição das receitas, o aspecto econômico e político. A fase de diversificação de investimentos tomou no Canadá a forma de intensificação de aquisições, em um momento de diferente atuação política. O crescimento do fenômeno no setor de serviços ampliou negócios básicos, gerando adicional de 75% do emprego mobilizados por empresas de poucas pessoas. Cresceu também participação de empregos de serviços de segmentos menor proteção e rendimento: as mulheres e a juventude.

A proliferação de pequenas empresas foi paralela à tendência de fragmentação de outros setores que ofertaram menos trabalho, crescendo ocupação de tempo parcial como alternativa crescente a pessoas que estariam trabalhando em tempo integral. O emprego tendeu a se contrair nas maiores empresas tradicionalmente canadense. O maior crescimento foi em serviços comunitários, negócios e serviços pessoais, de menos de 20 para mais de 28% do total. O emprego no atacado e comércio varejista permaneceu constante ao redor de 17%.²⁵⁶

Enquanto empreendimentos se fragmentavam em regiões industriais tradicionais, o estímulo de participação na região Oeste fez dos acionistas mercantis e de serviços locais uma classe de sub-contratantes de funções executivas dos recursos primários. As companhias de petróleo detinham o controle do desenvolvimento, engenharia de processos, produtos e tecnologias, estendendo-se para indústria de utilidades em geral. O petróleo gerou integração entre utilidades, serviços e comércio, proporcionando nova coalizão entre burocracias estatais das províncias e regiões, acionistas gerenciais e burocracias técnicas privadas. RICHARDS E PRATT (1979:116) descreveram a ambição retórica destes estratos que apresentava,

“... uma equivalência provincial do nacionalismo econômico – emblema ideológico de uma crescente classe média... reação frustrada de uma elite de interior à difusão desigual da indústria, riqueza e poder da economia política nacional... um clássico conflito entre nova classe capitalista ascendente e uma mais antiga burguesia defensiva do Canadá central.”²⁵⁷

²⁵⁵ BANTING Keith, in op.cit. pp.310-312

²⁵⁶ STATISTICS CANADA, dados do Labour Force Survey

²⁵⁷ RICHARDS, John and PRATT, Larry (1979) **Prairie Capitalism: Power and Influence in the New West**. Toronto: Mclelland and Stewart

Durante a década de 1980, esta coalizão através de movimento acionista generalizado alterou o otimismo do Estado de Bem Estar e seu potencial redistributivo tradicional, e elegeu o Partido Conservador. O advento do neoliberalismo no Canadá, segundo CLARKSON (2000; 1991:123), foi uma visão construída quando se tornava evidente a percepção aguda sobre a falha do modelo social democrático em fazer das empresas canadenses atores aptos a competirem em mercados globais.²⁵⁸ O deslocamento da importação de produtos para investimentos diretos e a resistência das províncias baseadas em recursos naturais em aceitar políticas de subsídio à industrialização do Canadá central, auxiliou ativistas em favorecer cortes de despesas sociais para aumentar a lucratividade. Além da fragmentação de alianças tradicionais, o Estado se fragmentou com a desconfiança na gestão de eficiência trabalhista, o que impediu uma economia de mercado socialmente organizada nos modelos da Europa continental. Esta posição sobre mudança de paradigmas é compartilhada por outros autores, especialmente quando muda a estratégia industrial que marca a histórica substituição de importações combinada à reespecialização como inserção global canadense, dentro de sistema interno e externo ao longo dos anos 1970, confirmando políticas que tinham sido praticadas pelo Partido Conservador e após, com maior amplitude, pelo Partido Liberal.

Entretanto, apesar de toda a desregulamentação sobre conquistas históricas, a legitimidade do Welfare State não chegou a ser colocada em questão, e a experiência da recessão reforçou sentido comunitário de aceitação do papel do Estado. Isto seria feito por contestação judiciária e constitucional.

As pensões canadenses se detiveram em alguns aspectos do bem estar liberais comparadas a outros sistemas. Consistente com esta ética, fortalecendo o aspecto social do liberalismo o sistema canadense se definiu no piso da distribuição de renda. O tamanho e alcance do suplemento de renda garantido à velhice assegurou que a reposição fosse muito mais alta para trabalhadores de baixa renda. Como resultado, apesar dos gastos muito mais baixos, os programas combinados tiveram estrutura muito mais redistributiva e impacto mais acentuado entre idosos que a seguridade social em países mais liberais onde benefícios são estritamente proporcionais e ligados à renda.

²⁵⁸ CLARKSON, Stephen *The Multicentered State*(2000).**Seminário na Universidade de Toronto:** Toronto, e também CLARKSON, Stephen (1991) *Disjunctions: Free Trade and the Paradox of Canadian Development in The New Era of Global Competition: State Policy and Market Power*, ed.s Daniel Drache and Meric S. Gerter. Montreal: MacGill-Queens University Press, pp. 103-26

O crescimento proporcional dos canadenses com 65 anos teve impacto porque este aumento se fazia com rendas menores que suas receitas antes da aposentadoria. Aumentou a composição de atores dependentes da ação do Estado, com idosos que tinham grande confiança na seguridade social e no sistema de saúde. A atuação das mulheres também trouxe importantes implicações, porque a participação feminina crescente durante a crise provocou oferta de salários mais baixos e aumentou desigualdade de renda entre famílias e indivíduos. Mas equalizou o impacto dos idosos.

O movimento feminista buscou amplos compromissos como intervenção em serviços sociais, incremento de pensões, benefícios familiares, e regulamentação de diferenciais de renda. Nos anos 1980, as mulheres representavam 45% do sindicalismo, ocupando posições cada vez mais importantes em conselhos locais e representações sindicais, trazendo questões de licença maternidade, cuidados infantis, violência sexual, argüindo sempre pagamento igual para trabalho de igual valor. O consenso ideológico sobre a política social que sustentara expansão se enfraqueceu. Já não havia clara visão do pós-guerra de que o Estado de Bem Estar Social complementaria a economia de mercado como estabilização contra-cíclica, assegurando aprimoramento da força de trabalho, provendo infra-estrutura essencial e complexa para a economia urbana. A falta de consenso tornou ainda mais urgente a reforma constitucional.

3.1.1. A Carta de Direitos e Liberdades

O processo de emenda constitucional visou fundamentalmente alterar o papel do Estado no Canadá, muito focado em negociações federais-provinciais, ampliando-o para diversos agentes sociais intermediários que haviam emergido na sociedade civil, além de resolver definitivamente a representação da Nação. Estava na agenda desde 1960 a 1978, mas o entendimento nunca foi satisfatório. Teve inúmeros debates prévios, com desacordos entre líderes provinciais e o governo federal. As propostas de emenda eram muito complexas e requeriam maiorias demasiado substanciais de todas as províncias ou pelo menos 35% da população canadense e mais consentimento de duas províncias do Atlântico e duas do Oeste, representando 50% da população total. Outro acordo tentado entre ministros provinciais para submeterem às assembleias legislativas, foi rejeitado por Quebec. O primeiro ministro Trudeau ameaçou com repatriamento unilateral pelo Executivo federal. Uma Comissão Parlamentar produziu relatório em 1979, com 75 recomendações propondo federalismo assimétrico para sair do impasse constitucional. Incluiria condição distinta de Quebec, o que Trudeau não aceitou.

Enfrentou oposição do novo Partido Quebecois, que se constituía visando soberania da província. Venceu o primeiro referendo sobre separação em 1980 por 59 a 41%. Desde então, a tentativa de acordo entre Governo Federal e 9 províncias, com exceção de Quebec, seria vista com agendas completamente diferentes. As províncias queriam salvaguardas para modificação que a Carta geraria na relação dos cidadãos com o Estado. Trudeau desejava justamente desconstruir o excesso de poder dos agentes burocrático-políticos, repassando-o aos indivíduos demandantes e agentes civis associativos. Também desejava reforçar o Governo Federal nas iniciativas econômicas.

Para o Quebec, a questão fora acrescida de direitos étnico-linguísticos e territoriais, visando reconhecimento de sua condição de sociedade-nação distinta. Trudeau insistia em patriar a Constituição à falta de acordo coerente. Um comitê parlamentar conjunto foi reunido para exame da proposta, peticionado por 914 indivíduos e 294 grupos, trabalhando 267 horas sobre 65 dias. A primeira Carta foi reescrita 5 vezes. Revisões incluíram incorporação de direitos aborígenes, igualdade sexual e direitos para incapacitados. O Partido Conservador advogou reforço de “direitos de propriedade”, mas os liberais rejeitaram por oposição dos aliados no NDP. Seis províncias tornaram-se unidas e dissidentes, fortemente opostas, inclusive Quebec.

Trudeau concordou em submeter sua resolução à Suprema Corte, que decidiu pela legalidade do procedimento federal de repatriação, observando, porém que ela ofendia convenções constitucionais, que se não eram legalmente exigidas, eram “convenções importantes” na moldura do País, sentenciando que a constituição total do País era representada pelas convenções constitucionais mais as leis. Sucederam-se novas reuniões com anúncios e retiradas de propostas, até que Trudeau informou inesperadamente que haveria acordo com Quebec sobre a proposta de referendo nacional para aprovar a Constituição e seu repatriamento.

Havia idéia engenhosa de combinar democracia direta com representação proporcional e requerer maiorias constitucionais bem diferentes das federações tradicionais, baseada no suporte de assembleias legislativas de quatro regiões determinantes do Canadá – das regiões Atlântica, Quebec, Ontario e uma da região Oeste – e ainda do Parlamento Federal. Na ausência de acordo da capital com legislativos provinciais, o governo federal poderia chamar referendo nacional e a emenda passar com apoio da maioria e ainda maioria nas províncias onde os legislativos a aprovassem. A soberania passaria então a ser aliança negociada entre eleitorado

plebiscitário e o governo federal, para que o primeiro votasse sobre propostas constitucionais que pudessem servir a interesses federais. O nível constitucional do centro federal seria intensificado, transformando a cidadania direta em ator constitucional importante, e enfraquecendo a personalidade moral de entes instituídos provinciais. A idéia de referendos surgiu como possibilidade de reconfigurar a comunidade política pela participação do ato político. O reforço das comunidades reforçaria o Governo que clamaria falar por elas²⁵⁹.

O governo federal começou a contar com a possibilidade dos eleitorados ultrapassarem visões provinciais para se posicionaram nacionalmente, e a usou para ameaçar as províncias, que voltaram atrás. Mas impuseram cláusula derogatória a ser aposta na Carta, acionada unilateralmente por qualquer governo provincial por período de cinco anos e renovável, dando a qualquer governo direito de implantar seu programa independente das disposições da Carta. A proposta foi aceita por Trudeau à revelia de Quebec, que se insubordinou tão logo tomou conhecimento e retirou-se das tratativas.

Além disto, Trudeau enfrentou amplo ativismo constitucional do movimento feminista, que pressionou organizando grande encontro na colina do Parlamento em 1981, viabilizando conferência constitucional que levaria à criação da seção 28 da carta, que afirma todos os direitos e liberdades como “garantidos igualmente aos homens e as mulheres”, derogando qualquer outra interpretação em contrário.

O Fórum foi o maior encontro realizado após as eleições de 1980, focando direitos das mulheres e participação política, reunindo 70 Parlamentares de todos os partidos em Comitê ad-hoc para dar boas vindas aos líderes da base – moços e velhos, acadêmicos, representantes de meios de comunicação, e parlamentares aposentados - que interferiram diretamente no curso constitucional. Mulheres ativistas do Afeganistão, Ruanda, África do Sul, e toda a organização Equal Voice constituída como organização de direitos iguais entre os sexos, e gerações de estudantes de todo o Canadá estavam presentes. Engajaram-se em análises interdisciplinares, visando reformas estratégicas prospectivas em contexto global. A conferência Mulheres, Constituição e Renovação democrática foi iniciativa de projeto específico da Universidade de Vitória com amplo espectro de organizações; também representações de homens e mulheres de 700 nações

²⁵⁹ CAIRNS, Alain, Citizens (Outsiders) and Governments (Insiders) in Constitution-Making: The case of Meech Lake, in **Canadian Public Policy** 14, 1988, p.439

preocupados com a política canadense, em comitê multipartidário, com idéia de eleger mais mulheres em vários níveis de governo.

O Comitê adhoc foi formado quando o governo liberal cancelou conferência nacional programada sobre Mulheres e a Constituição. Constituído por políticas, mulheres profissionais, integrantes de inúmeras ONG's, em grupo central de 40 mulheres na primeira rodada, o lobby moveu-se para províncias, onde milhares de mulheres participaram em suas próprias regiões. O resultado direto foi inclusão na carta de direitos da seção 28 que expressamente declara garantidos direitos iguais de homens e mulheres. Também seção geral de igualdade de direitos na seção 15.

A Carta entrou em vigor em 17 de abril de 1982 dentro de Ato Constitucional, onde se afirmava solenemente na sua seção 52, que qualquer lei inconsistente com a Constituição seria por extensão inconsistente, sem força e efeito. Teve apoio de dez dos onze governos provinciais e também de elites da maioria dos grupos que participaram no processo. Mesmo decidido em curto período, foi o maior arranjo constitucional canadense e com a maior base comunitária de apoio. Atendeu demandas provinciais com a fórmula de emendas constitucionais e preferências centralistas federais com cláusulas que reforçavam poderes. Reconheceu e afirmou direitos de tratados com aborígenes e comprometeu corpos governamentais e legislativos com princípio da equalização e redução das disparidades regionais.

CAIRNS (1988:261) considera que transformou a cultura constitucional do país pela participação bem sucedida de grupos e identidades constitucionais que garantiu:

“... se o federalismo significa tratar largamente do Estado, o próprio federalismo perdeu seu status relativo na Constituição como princípio organizador. A Constituição agora também é um documento sobre mulheres, aborígene, grupos multiculturais, igualdade, ação afirmativa, desabilitados, uma variedade de direitos, e assim por diante. A visão tradicional dos Governos – da Constituição tradicionalmente como instrumento para regulamentar seus negócios e que a gestão de mudanças constitucionais formais pode ser feita de modo cuidadoso e apropriado pelos próprios grupos burocráticos internos – passou a ser anacrônica. Foi desafiada por uma contra-visão de que a Constituição existe através de uma Carta, uma posse da cidadania que deve ser participante no processo de decisão”²⁶⁰

E ainda o extenso apoio dos cidadãos deu endosso à Carta, embora o governo de Quebec tivesse se recusado a assiná-la. Os governos retiveram controle formal de

²⁶⁰ CAIRNS, Alan (1988) *The Limited Constitutional Vision of Meech Lake*, in Swinton, Katherine and Rogerson Carol, eds, **Competing Constitutional Visions: The Meech Lake Accord** (1988), Toronto

fórmulas de emenda constitucional, definindo problemas que devem ser resolvidos por emendas. Tratava-se, finalmente, de uma Carta legitimando reformas no Canadá:

“... o patriamento tornou a constituição completamente canadense e alterável pelos canadenses, com regras conhecidas e antevistas pelos canadenses... Tanto quanto nossa população se tornou menos britânica por origem e nossa constituição menos britânica por inspiração, o patriamento pode ser visto como decisivo, um passo simbólico longamente adiado que acelerará a adaptação dos canadenses ao seu local norte-americano e seu avanço multicultural e multirracial em população. O patriamento significa que os canadenses estão agora definitivamente na sua própria América do Norte e no mundo. Sintomático foi o fato de que a Carta que acompanhou o patriamento deu aos canadenses uma Constituição dissimilar em princípios ao Reino Unido”²⁶¹

a. aspectos fundamentais

Contrariamente à visão de um único documento que contenha toda a legislação constitucional definindo poderes e limites a serem exercidos pelos diferentes níveis e ramos de Governo e poderes do Estado, o Canadá tornou-se desde 1867, um país por ato final do Parlamento da Grã-Bretanha. O documento mais apropriado foi o Ato Britânico da América do Norte de 1867 – com a revisão, tornado **Ato Constitucional de 1867**.

O **Ato Constitucional de 1982** trouxe outros atos que se complementam ao conjunto que se encontrava em Westminster, resultado de emendas. E acrescentou a **Carta de Direitos e Liberdades**, produzida em solo canadense, que confere novos poderes ou impõe novas obrigações aos governos federais e provinciais. Reafirma sistema de dualidade legal canadense entre a common law e o direito civil francês, confirmando jurisdições exclusivas das províncias sobre propriedades e direitos civis. Inclui direitos históricos e uso de terras pelos povos aborígenes, tratados com a Coroa e grupos particulares. Deve-se falar, portanto em **direito constitucional canadense** ao invés de constituição canadense, porque a regulamentação da estrutura constitutiva do Estado é feita não apenas destes estatutos, mas também de outros estatutos imperiais e ordens, em um total de 30 atos. Inclusive refletem legislações ordinárias, regras não escritas e convenções vigentes sobre moralidade política.

Por ter surgido historicamente para reparar ato fundador constitutivo de um Estado que em 1867 **delegava autorizativamente uma cidadania**, a Carta de 1982 privilegia direitos de enunciação da liberdade como ato negativo ao Estado, mas ao mesmo tempo reafirma, nestes direitos, a responsabilidade construtivista dos indivíduos ao garanti-los como pessoas morais dotadas de direito de reordenação deste Estado. Esta

²⁶¹ CAIRNS, Alan (1992) Charter versus Federalism, op.cit. p.70

enunciação de indivíduos como portadores de direitos, previne o próprio Estado, aumentando responsabilidade de agentes públicos por eventual reparação a lesões, pois a aplicação da Carta é exclusiva quanto à ação do Estado.

Os enunciados que tratam dos direitos das *cidadanias civil, política e social* quando complementares a finalidades sociais e não somente constitucionais ou administrativo-públicas do Estado e sua relação com os habitantes estão pressupostos em várias das seções, como uma carta de Direitos e Liberdades²⁶². Incluem-se na seção 1 das Garantias de Direitos e Liberdades, nos Direitos Fundamentais, Direitos de Mobilidade, Direitos de Igualdade, Direitos Educacionais de Línguas Minoritárias. Na Parte II, os Direitos dos Aborígenes, e a Parte III, que trata dos Direitos de Equalização e Disparidades Regionais. A Constituição, assim chamada como o conjunto de Atos, não tem cláusulas pétreas. A base é o Ato Constitucional de 1982.

A Carta traz reconhecimento à população canadense de origem não britânica ou francesa. Desde 1960, o dualismo sempre significara reduzir dinâmica anglofônica na vida pública, Constituição, identidade nacional, aumentando dos francofônicos. No Ato Constitucional de 1982 foram aumentadas referências a aborígine e à herança multicultural dos canadenses, e na seção 15, sustentação a qualquer "raça, origem étnica ou nacional e cor".

Também até 1982, a teoria sobre emendas constitucionais tratava somente de federalismo e intergovernamentalidade. Outro assunto além destes níveis confundia o sentido de nacionalidade canadense, que sob este ponto de vista era entendida como construção entre agentes do Estado. A questão da soberania interna foi unida pela Carta com os dois elementos básicos prévios, o **governo parlamentar** e o **federalismo**. A existência da cláusula derogatória na seção 33 permite a um governo, federal ou provincial isentar-se de qualquer de sua legislação no todo ou cláusulas parciais que lidam com liberdades fundamentais, direitos legais e direitos de igualdade, nas seções 2 ou 7 a 15. A cláusula tem menos poder constitucional do que a própria Carta, e somente algumas destas revisões podem ser ultrapassadas por períodos estipulados de cinco anos. É medida extraordinária que requer justificção especial para seu uso e ação legislativa para sua implementação, e pode trazer grande crítica pública ao confrontar-se com a Carta, rotineiramente aplicada e sustentada nas Cortes. Impôs constrangimentos

²⁶² Recorda-se tipologias clássicas de Thomas Marshal sobre direitos sucessivos e cumulativos civis, políticos e sociais in **Cidadania, Classe Social e Status** (1968) Rio: Zahar Editores

às legislaturas e executivos sujeitos a partir de então ao regime de direitos da Carta. Impôs também limites à amplitude federal e à natureza de diversidade que os poderes Legislativo e Executivo podem desfrutar nas províncias.

Ao mesmo tempo em que poderes constituídos comprometem-se entre si quanto à cautela de suas ações, a Carta garante direitos e liberdades em sua seção 1, sujeitando somente aos limites razoáveis “como possam ser razoavelmente justificados em uma sociedade livre e democrática” comprometendo indivíduos pela manutenção de suas liberdades em um sistema representativo. A demonstração justificável baseia-se no princípio de integridade de equilíbrio entre direitos e liberdades onde “direitos” são colocados em par com “liberdades”. Ambos são vistos como condicionados pela justificação do direito reconhecendo-se explicitamente que os direitos não podem ser protegidos de forma absoluta. Basicamente, firma-se que direitos e liberdades devem ser limitados por direitos que emergem de diversas representações necessárias de poder da comunidade na qual o indivíduo ou indivíduos sejam parte ativa. Esta sanção abriria vários contenciosos, quando da decisão sobre leis ordinárias que poderiam estar ou não limitando o exercício de direitos.

b. A relação cidadania-Estado

A Carta gerou diálogo alternativo nas relações Cidadão-Estado ao histórico discurso federal-provincial, provindo de elites intraprovinciais do sistema federal que até então governavam o Canadá. Este novo foco básico em direitos e liberdades gerou visibilidade bem mais ampla para diálogo público constante na relação da cidadania com o Estado. As decisões judiciais são processo final que autorizadamente declaram verdadeiro sentido da “legislação suprema do Canadá” para o caso a mão. O propósito político da Carta foi além da proteção dos direitos dos canadenses contra eventual ampliação de seus Governos à sua revelia.

Nos direitos de mobilidade, seção 6, ao prover suporte constitucional para definição de canadenses como cidadãos portadores de direitos independente de sua localização, visou ampliar a unidade nacional. Direitos efetiváveis que a cidadania tem contra instâncias federal e provincial do Estado, integrando identidade cívica como reunião das cidadanias civil e social, uniformemente avaliáveis. Limitou capacidade do federalismo para criar fronteiras no seu tratamento. Prescreve que os direitos estão sujeitos a qualquer lei de uma província que não seja discriminatória com base em residência e a programa de ação afirmativa, que vise melhorar grupos desvantajados.

Ao mesmo tempo, a parte III, seção 36, da equalização e disparidades regionais, compromete o Estado em objetivos de ampliação dos direitos sociais, reiterando compromisso de todos os entes federados com iguais oportunidades para os canadenses, desenvolvimento econômico para redução de disparidades, provimento de serviços públicos essenciais de razoável qualidade a todos os canadenses. Também pagamentos de equalização para que todas as províncias possam oferecer serviços públicos comparáveis ao nível comparável de taxaço.

Estas duas seções constitucionalizaram em versão ampliada o Ato de Cidadania de 1947, que visava o pan-canadianismo. Retiraram extrema presença do Executivo nos anos anteriores, mas igualmente estimularam ação legislativa que atenda à demanda social. Ainda garantem às províncias direito de interferir através de suas legislaçoes. O “Direitos de Mobilidade” reconhecem direitos de trabalho em sociedade civil que contrai responsabilidades às quais o Estado deve intervir para reforçar suas condições associativas – os direitos sociais e programas de afirmaço. No compromisso com a equalizaço, reconhece que o Estado é motivado por esta sociedade à necessidade constante do aprimoramento e oportunidades.

Além da relaço **indivíduo-Estado**, a Carta procurou constitucionalizar **indivíduos sociais** específicos como agentes de cidadania. Ao ter origem no Comitê Especial Conjunto do Senado e da Câmara, conteve também cláusulas de especiais interesses de mulheres, aborígines, canadenses multiculturais, incapacitados, e para aqueles a quem faltavam identidades constitucionais, nos Direitos de Igualdade. Este discurso atingiu atividade política diária, fortalecendo expectativa entre líderes de opinião dos vários grupos de que suas vozes sejam ouvidas quando matérias afetem diretamente seus interesses. Ao aumentar a confiança dos que a usam como identidade de posse de direitos, enfraqueceu deferência com modelo hierárquico em ritos de subordinaço e poder.

A Carta também enunciou discurso étnico que reavalia status relativo a definir às duas macro-etnias inglesa e francesa e à comunidade multiétnica que transformou canadenses em uma sociedade multicultural e multirracal. A seção 15 foi abrangente sobre direitos de igualdade, proclamando que “cada indivíduo é igual perante e sob a lei e tem o direito à igual proteço e benefício igual da lei sem discriminaço e em particular, sem discriminaço baseada em raça, origem nacional ou origem étnica, cor,

religião, sexo, idade ou incapacidade física ou mental.” Estimula também ação afirmativa para melhoramento de cada condição.

c. A controvérsia entre os Direitos de Igualdade e os Direitos Sociais

A natureza de direitos simétricos providos pela Carta foi considerada problemática, trazendo argumentos de que direitos e proteções são disponíveis a todos sem conteúdos substantivos, podendo ser empregados para qualquer propósito. Isto compôs percepção destes direitos como individualistas, e não afins com análises de grupo ou ação coletiva.

Argumentou-se que a Carta é infundida com a ideologia de igualdade formal que torna indivíduos abstraídos de relações sociais de desigualdades específicas e apresentados como formalmente iguais²⁶³. Esta ideologia neutralizaria a desigualdade e neste contexto, o impacto díspar seria construído como natural e inevitável ou produto de escolha ou consentimento, e não como função de discriminação. Demandas marginalizadas teriam batalha adicional para se provarem como resultado de discriminação, especialmente quando estão longamente resistentes. Os direitos proveriam ilusão de valores compartilhados e aspirações que tornam mais difíceis de detectar e responder a desacordos e conflitos de poder. Vários grupos ligados a movimentos socialistas apontaram que a partir da Carta, surgiram discriminações por categorias de identidade que formaram compartimentos artificiais, trazendo super-simplificação crescente de atribuições irrefletidas a tipos de grupo baseados especialmente em gênero e raça.

Outros autores consideraram que relações de poder se tornariam despolitizadas pela abstração e individualização de direitos, tornando-os mais aceitáveis a administráveis. A tradução de dominações na linguagem dos direitos seria necessariamente conservadora²⁶⁴. Esta visão acrescenta que a Carta teria criado ilusões sobre mudanças sociais e utopias que estimulam a imaginação de populações progressivamente no plano dos direitos legais, sugerindo batalhas e litigâncias formais contra-produtivas.

²⁶³ BAKAN, Joel (1991) Constitutional Interpretation and Social Change: You Can't Always Get What You Want (Nor What You Need), in **The Canadian Bar Review**. 70 307.

²⁶⁴ CONKIN, William E. (1990) Access to Justice' As Access to a Lawyer's Language 10 **Windsor Y.B. Access Just.** 454.

Os advogados da Carta interpretam os conflitos dela emanados de forma bem diferente, como indicativo exata do seu sucesso, de sua natureza política e da existência de seus fundamentos políticos.

A questão controversa fundamental foi a da *igualdade formal ou substantiva*.

A igualdade formal trata do requerido e necessário para assegurar oportunidade igual, enquanto a igualdade substantiva reconhece que igualdade posterior depende de políticas e práticas que respondam a diferenças histórica e socialmente fundamentadas. Ela lida com diferenças de orientações políticas que determinem impacto de igualdade reconhecendo que dominante e subordinado necessitam ser tratados diferentemente para tratamento como iguais.

A crítica aparece justamente ao tratamento igualitário proporcionado a desiguais. Sendo de aplicação exclusiva quanto à ação do Estado, a Carta é criticada por reforçar segregação entre público e privado, habilitando eventualmente poderoso setor privado a explorar evasão de responsabilidade social, auto-proclamando-se igualmente vítima de ação do Estado, como ente autônomo e igual a outros atores privados, necessitando de proteção e empoderamento de direitos e liberdades quando lesado. Neste sentido, ao admitir implicitamente corporações no reconhecimento da generalidade da ação de atores individuais dotados do direito moral de associação, a Carta reforçaria desequilíbrio de poder, pois estaria omitindo ação governamental para estabilizar conflitos civis que influenciam o domínio social e, portanto atingem relações gerais. A crítica de que os direitos da carta são simétricos e universais particularmente quanto a relações de poder da seção 15, observa que, com exceção dos incapacitados físicos e mentais, plenos de fundamentos em termos neutros, as outras categorias desenvolvem relações diferenciais constantes de poder. Os grupos subordinados ou grupos dentro de cada instância estariam incluídos dentro de linguagem formal de anti-discriminação legal com base no amplo *paralelismo extensivo de sexo*, que protege simetricamente ao homem e a mulher. Isto faz com que a *discriminação à base racial proteja maioria e minoria*²⁶⁵.

A controvérsia ampliou-se para qual o sentido da categorização na igualdade substantiva – se ela é fonte de discriminação, reconhece experiências diferenciadas, aumentando sentido de pertencimento de grupo na formação de identidade, e, portanto

²⁶⁵ SHEPPARD, Collen (2001) Ground of Discrimination, Towards an Inclusive and Contextual Approach, in 80 *The Canadian Bar Review* pp. 893- 908.

mesmo categorias individualizantes de direito mostram reivindicações de identidade que necessitam verificar o campo de onde se enunciam. Assim, identidades de pertencimento biográfico sexual, racial, classista não se projetam sobre questões específicas de fundamento do direito e sobre quem é o portador de direitos.

Os movimentos e associações feministas, como titulares específicos de direitos da Carta, foram unânimes em rejeitar a igualdade formal e apoiar o modelo de igualdade substantiva, mas tenderam a ver com cautela e preocupação rejeições a Carta, vendo-a como provendo fórum para levantar questões, desenvolver análises mais sofisticadas e aumentar espaços para educação pública judicial e política. E também para mobilização e politização, onde casos individuais seriam expressões particularizadas como argumentações para futuras ações. A Carta abriria oportunidades de trazer disputas ao plano judicial.

Os movimentos que já estavam constituídos como *organizações sociais*²⁶⁶ tinham noção de que a ação coletiva invocaria a Carta como risco calculado, ao qual se deve proceder cuidadosa e procedimentalmente, pois ignorá-la seria conceder espaço a grupos de interesse para que justificassem e perpetuassem desigualdades às quais ela abre possibilidades de equalizar²⁶⁷. Faziam pressão sobre a comunidade jurídica – advogados, defensores e juízes – sobre a questão da igualdade substantiva. A igualdade legal pretendida já não seria contemporânea, pois o enfoque judicial procura determinação apropriada de grupo de referência, mesmo que seja um problema encontrar-se grupo de comparação. O essencialismo da igualdade de mulher e homem como indiferenciados e grupo unidimensional é criticado, porque as diferenças entre mulheres como entre homens são ignoradas, tendendo a argumentos assimilacionistas, onde o padrão seria o homem branco ao qual a mulher presume assimilar-se e contra o qual inevitavelmente se compara para a produção de direitos. A crítica foi reiterada por causa da seção 28, onde se lê que "Não obstante algo qualquer nesta Carta, os direitos e liberdades referidos nela estão garantidos igualmente às pessoas masculinas e femininas".

Este enfoque não estaria verificando discriminação interseccional de natureza comparativa, quando um grupo que se compara com outro. Há direitos civis conexos

²⁶⁶ Organizações que institucionalizam os movimentos sociais e seus interesses, passando a ser interlocutoras do Estado, viabilizadoras de projetos e fiscalizadoras de direitos.

²⁶⁷ MAJURY, Diana (2002) The charter, equality rights, and women: equivocation and celebration. Ottawa: **Osgoode Hall Law Journal**, vol. 40, nos. 3 & 4

que estão subentendidos e não proclamados. O caso específico dos aborígenes gerou questões civis de grande relevância. A parte II, “Direitos dos povos aborígenes do Canadá”, seção 35, reitera direitos dos aborígenes e repete o paradigma “Não obstante qualquer outra provisão deste Ato, os direitos e tratados aborígenes referidos na subsecção 1 são garantidos igualmente a pessoas masculinas e femininas”.

Da perspectiva de uma mulher aborígenes, associando gênero e etnia, Mary Elen Turpel proveu crítica mais fundamental, colocando em questão a autoridade cultural da Carta que imporia quadro geral conceitual e histórico específico a uma população que não compartilha esta cultura e esta história²⁶⁸. Os aborígenes seriam postos em posição impossível de ter que acessar diferença cultural por meio de um quadro geral alheio que é incapaz de entendimento ou representação desta diferença. Não há fundamentos comuns de autoridade. Isto apareceu quando a Associação das Mulheres Nativas do Canadá teve negados financiamento e direito em participar da revisão constitucional em igualdade com quatro organizações aborígenes incluídas pelo governo federal. A discriminação interseccional de sexo e raça deixou a Corte em posição que não pode dar decisão conveniente ao caso²⁶⁹. A conclusão é que houve inovação de identidades reconhecidas que ultrapassou idéia de que somente comunidades homogêneas eram importantes para atendimento à formação de pessoas morais em vínculos governamentais com o federalismo. Haveria biografias de comunidades de indivíduos em “gênero”, “raciais”, “classe” em diálogo, sob elemento comum da norma.

Pois a definição de direitos dos canadenses individuais, compartilhadas como direitos associativos conexos, apontaria lógica de reconhecimento de associações morais, complementar ao **pan-canadianismo**, onde a Carta se deteve. Ela se preocupa com aspectos civis da associação de primeiro grau, a associação entre indivíduos e a responsabilidade do Estado, e só faz definição explícita das associações civis conexas na questão do multiculturalismo. É onde aponta para os direitos cívicos de comunidades interagentes e diferenciadas culturalmente como herança do País. Este é um direito de formação social recente, que se constituiu nas últimas quatro décadas de imigração continuada no país. O artigo 27 tem hermenêutica da própria Carta, ao especificar que a:

²⁶⁸ TURPEL, Mary Ellen (1991) *Aboriginal Peoples and the Canadian Charter: Interpretive Monopolies, Cultural Differences in* Richard F. Devlin, ed. **Canadian Perspectives on Legal Theory** Toronto: E. Montgomery, 503.

²⁶⁹ Caso Judicial **Women’s Association of Canada v. Canada**, 1994 3 S.C.R. 627: NWAC

“Carta deve ser interpretada em uma forma consistente com a preservação e ampliação da herança multicultural dos canadenses.”

A herança assim apontada especifica também que Direitos Educacionais das minorias lingüísticas seriam continuidade e aprofundamento do bilingüismo das populações anglo-francesas fundadoras, existente nos órgãos federais. Afirma direitos dos indivíduos a receberem educação para seus filhos – de instrução anglo ou francofônica - quando as línguas forem minoritárias. Foi importante por prover suporte constitucional ao ensino das duas línguas para minorias respectivas em províncias onde faltasse francês e inglês (como Quebec).

Finalmente, a Carta reafirma, na seção 26, os direitos já existentes, que “A garantia nesta Carta de certos direitos e liberdades não deve ser construída como negando a existência de quaisquer outros direitos e liberdades que existem no Canadá”.

d. A questão dos direitos associativos conexos

A Carta situa-se dentro de outras Constituições da Alta Modernidade, onde dos direitos homogêneos que se constituíram da igualdade civil uniforme, foram se apresentando dilemas de uma cidadania civil conexas ampliada entre comunidades diferentes, gerando direitos associativos que formam rede. Por fazê-lo, ultrapassam em muitos aspectos o debate da democracia parlamentar. Pertencem aos chamados direitos difusos, que subentendem proteção do indivíduo como pessoa física e agente social, gerando responsabilidades conexas, para o qual o Estado é o agente caucionador maior e ao mesmo tempo sede final destas representações de liberdade. Mais do que se determinadamente em direitos liberais, como alguns críticos observaram, a Carta abriria caminho da mudança de enfoque da social democracia baseada no Estado, para a visão de social democracia sediada na sociedade civil e agenciada pelo Estado que ver-se-á desenrolando nos anos 1990. Este deslocamento de direitos traria muita controvérsia sobre o locus da proteção de direitos em sede parlamentar ou na liderança judicial.

e. Visões divergentes: judicialização da política e inter-relacionamento de Poderes

As visões divergentes surgidas sobre a Carta foram basicamente duas: a primeira considerou que ela judicializou excessivamente a política canadense, retirando poderes anteriores do Parlamento, tornando questões de arbitragem política um assunto técnico decidido entre juizes da Suprema Corte, não questionados pela representação ou representatividade dos eleitores. Também acrescentam que a Carta passou a oferecer refúgio conveniente ao Executivo para jogar e relacionar-se com o Parlamento,

prorrogando decisões difíceis sob argumento de que necessitariam estar em consonância com os princípios da Carta.

Os representantes eleitos se insulariam da crítica e os partidos políticos evitariam fragmentar a coesão partidária ignorando assuntos controvertidos, clamando que temas de direitos fundamentais deveriam ser resolvidos primeiro pelas Cortes antes de decisões políticas. Os conflitos envolvendo direitos são tratados como questões legais mais do que políticas com a presunção de que os juizes, ao invés de representantes eleitos, deveriam resolvê-las. Nos meios acadêmicos, críticos argüiram sobre a legitimidade do poder cedido às Cortes, que como instituição nomeada não é sujeita à “disciplina da democracia política”.

Outras argumentações diferentes viram que a Carta trouxe sobre supremacia parlamentar ou ativismo judicial como tendência que ainda entende áreas legais e políticas como **arenas separadas**, pois a intervenção é também uma proposição. O inter-relacionamento entre Cortes e o Parlamento abriria espaço para participação pública, reforçando a representação. Pois a cláusula derogatória da Carta na seção 33, dá a palavra final ao Parlamento, que fica responsável por ignorar por período determinado a provisão de determinada legislação, valendo sua medida legislativa. Explicando **por que a fez**. O Parlamento não estaria impedido em perseguir suas iniciativas legislativas, mas deveria reconciliar os valores individualistas da Carta com atendimento de políticas sociais e econômicas para o benefício da comunidade. RUSSEL (1982:52) ofereceu visão mais complexa:

“Não deveríamos perder a visão da possibilidade de que uma excessiva confiança na litigação e no processo judicial para assentar temas de contencioso político possa enfraquecer a fonte da nossa democracia. O perigo aqui não é tanto que juizes não eleitos venham a impor sua vontade sobre a maioria democrática, mas que questões de justiça social e política sejam transformadas em questões técnicas legais e que o grande volume de cidadania que não é constituído de juizes e advogados abdique da sua responsabilidade de trabalhar em razoáveis e mutuamente aceitáveis resoluções de temas que a divide”²⁷⁰.

e. Decisões constitucionais

A decisão mais polêmica pela Corte foi sobre recursos interpostos pela indústria do tabaco, que de uma questão civil pretendeu transformar-se em questão cívica. A Corte incluiu direitos da pessoa moral do fabricante como indivíduo de pleno direito à liberdade de expressão, prevista em Direitos Fundamentais. A decisão neste caso de

²⁷⁰ RUSSEL, Peter H (1983) The Political Purposes of the Canadian Charter of Rights and Freedom, *in The Canadian Bar Review*, vol.61, n° 1, march , p.52

cidadania civil e social ao mesmo tempo, era vinculada a interesses do Estado contra uma empresa de tabaco, e gerou litigação entre poderes sobre direitos da cidadania. Uma legislação governamental pretendia desencorajar consumo entre jovens impressionáveis, eliminando publicidade ou associação de marcas – e foi rejeitada pela Corte, sob minoria apertada de cinco a quatro, sob o argumento de que violava a liberdade de expressão²⁷¹. A Corte não considerou o objetivo legislativo razoável, o Parlamento sancionou nova legislação, desafiada pelos fabricantes, também rejeitada, sob sustentação majoritária de que não importava quão relevante fosse para o Parlamento - se o Governo não pudesse demonstrar que havia meios proporcionais e razoáveis para não infringir direitos da legislação, ela deveria ser reprovada.

A mera intuição não deveria ser aceita, pois a Carta requeria a “*inferência racional de evidência ou verdades estabelecidas*”. A maioria especulou que banir publicidade sobre estilos de vida poderia ser efetivo para deter o consumo e satisfazer conclusões judiciais. Juizes da minoria consideraram imprópria conjectura abstrata sobre documentos por juízes. A polêmica fundamental nos meios políticos e jurídicos foi a de que a Corte elevava uma *publicidade de tabaco ao nível de proteção constitucional de liberdade de expressão*, transformando assunto de interesse político e econômico em debate sobre direitos fundamentais. Ao concluir que a expressão fora violada, a Corte se viu em debate complexo e multifacetado, pois se argüiu que conflito sobre tabaco não se refere a direitos. Mas a desacordo político entre companhias que visam maximizar lucratividade e mercado contra objetivo governamental de dissuadir jovens impressionáveis. Críticos enfatizaram que governos representativos assumem que isto é do âmbito do Executivo ou Legislativo. A decisão tomada pela Corte sobre liberdade de expressão abriu firme jurisprudência sobre *qualquer atividade que contenha significado expressivo e se resguarde dentro do escopo de garantias*. A minoria da Corte sugeria que o Parlamento fosse a instituição a tratar de uma legislação complexa como esta, já que a própria Corte requereu no passado que os “legislativos escolham meios menos ambiciosos para proteger os grupos vulneráveis”.

O governo introduziu nova legislação com propósito similar, mas centrado em restringir a publicidade sobre estilo de vida, guiado pela sugestão da maioria. Qualquer promoção que apelasse à juventude, associada com a juventude ou tivesse conotação de estilo de vida seria área restrita. Embora contra-argumentação de inconstitucionalidade

²⁷¹ Caso **RJReynolds-Mac Donald Inc. v.Canada** (Attorney General) 1995 3 SCR.199

das companhias e mesmo com mudança de juízes, a sugestão dada pela própria Corte formou razões coerentes para entendimento legislativo e jurisprudencial. Ainda houve formas políticas de resistência, provocando acordo com o Governo em criar período de ajustes de cinco anos, pois segundo os fabricantes muitos eventos esportivos seriam cancelados, custando milhares de empregos e milhões de dólares em turismo. O caso trouxe sinalização de que direitos conexos de partes prejudicadas seriam aprovados, e que proibições isoladas não seriam aceitas perante a Carta.

f.. Exclusão de personalidade moral de grupo

O direito de greve de funcionários públicos de uma província foi removido com sanção constitucional, mas também reconhecido em outros casos. Em um caso, o juiz sustentou que embora a liberdade de associação seja útil para avançar interesses de grupos, era “liberdade pertencente ao indivíduo e não ao grupo formado através do seu exercício. Pode receber proteção sob direito de associação somente se é uma atividade permitida pela lei ao indivíduo”²⁷². Então esta liberdade de associação não garantia o direito de greve, pois a lei não contempla greves individuais.

Apontou que o enfoque geral da Carta é proteger indivíduos mais do que direitos de grupos e que, com poucas exceções, não havia direito de proteção econômica sob a Carta, ainda que ela “pudesse estar aberta a incluí-lo sob modificação. O direito de greve de funcionários públicos é relativamente novo, e como tal não tem status de direito fundamental, inserido em nossas tradições, ou filosofia social e política”.²⁷³

A conclusão foi de que um direito constitucionalizado de greve equivaleria a congelar relações de trabalho em certo estágio, e conseqüentemente tirar sua flexibilidade dentro da Economia. As Cortes têm claramente mantido fronteira entre ordem do mercado com a ordem regulatória.

As decisões trabalho são contraditórias sob a Carta porque estão conexas com direitos da cidadania civil que protege associações morais de indivíduos. Foram favoráveis aos trabalhadores quando outra província negou registro em Leis de Relações de Trabalho a movimento de agricultores que pretendia reunir-se em sindicato e exercer direito de greve contra fazendeiros familiares. Foi o primeiro exame sobre exclusão total de um “grupo” ocupacional sobre regime de relações de trabalho, o grupo não era empregado pelo Estado e tinha habilidade independente para se organizar.

²⁷² 1987 1 S.C.R. 313, 38 D.L.R. (4th) 161, **Alberta Reference** cited to S.C.R.

²⁷³ Juiz McIntyre Jr., decisão em **Alberta Reference**, supra note 44 at 413

A Corte teve que decidir se a exclusão do registro governamental para a barganha coletiva era consistente com a liberdade de associação provida pela Carta, na seção 15. Várias questões foram conexas, como a de se a liberdade de associação é direito estritamente individual oposto ao direito coletivo, obrigando positivamente o Estado a permitir grupos organizados em direitos de associação. E ainda, se o status de trabalhadores agrícolas representava grupo análogo. A apelação argüia que as garantias de liberdade de associação daria aos trabalhadores direito de barganha coletiva e uso de greve como direito de liberdade associativa previsto na Carta. O governo provincial argumentava pretender que relações de trabalho continuassem uma ação privada entre fazendeiros individuais e seus empregados, porque os direitos dos empregadores fazendeiros familiares seriam importantes.

A decisão foi a de que o tema fundamental não era sobre direitos fundamentais de liberdade de sindicatos, como barganha e greve, mas sim se a legislação restringia ou não “amplo âmbito de propósitos do sindicato e atividade”. A definição de liberdade de associação protege direito de se estabelecer, pertencer e manter associação, mas não isoladamente a atividade nos seus fundamentos ou propósitos essenciais. Protege exercício da associação pelos indivíduos que a formam. Finalmente, protege direitos plenos dos indivíduos. A proteção de associações como direito individual é menos acolhida, mas a Corte seguiu exatamente os votos contrários do caso anterior, sentenciando que “certas atividades coletivas devem ser reconhecidas”. Poderia haver liberdade positiva de associação coletiva sem incluir direito positivo de barganhar coletivamente ou engajar-se em greve, mantendo liberdade de associação.

Havia nos valores da Carta obrigação “positiva” ao Estado para legislar protetivamente a grupos vulneráveis em relações de trabalho. O Estado poderia em certas circunstâncias, ser chamado a controlar e regradar qualquer incapacidade de exercício de direito fundamental – previsto na seção 2, dos Direitos Fundamentais. E determinou que os trabalhadores agrícolas representavam seção vulnerável da força de trabalho, e sua exclusão implicaria estarem fisicamente inaptos a se associarem. Por isto, regrou que a exclusão violava a seção 2 de liberdades fundamentais. Os agricultores representavam grupo único vulnerável. O juiz ainda sentenciou que seria “altamente arbitrário” permitir que a economia do setor agrícola dite o escopo de direitos garantidos aos trabalhadores do setor. Os argumentos do governo da província se focavam na situação local, ignorando crescente tendência no Canadá da direção de

fazendas corporativas e agronegócio complexo. Mesmo reconhecendo que a agricultura familiar ainda existe na província, o juiz definiu que “o envolvimento familiar não é suficiente para alterar qualidades de uma relação de emprego”.

Esta decisão abriu espaço para reconsiderações da principal crítica da esquerda, que continua sendo a de que a Carta acentuou ênfase em direitos liberais incluindo crença de que o principal inimigo da liberdade é o Estado, e não disparidades de riqueza ou concentrações de poder privado. Seus direitos seriam negativos por natureza, com parcialidade aos que têm interesses ameaçados pelos poderes redistributivos do Estado²⁷⁴.

g. Conclusões

Emergindo em contexto político de conflito entre entidades e agentes políticos, a Carta apresentou-se resumidamente **permissionária** e ao mesmo tempo **cautelar**. Faz da garantia de direitos, exercício de responsabilidades constantes, sob ação do verbo **poder** como **facultar**, alertando a agentes do Estado, seu exercício de direito público, visando desenvolver cidadania política. A Carta trouxe compreensão sintética de que o compromisso da sociedade canadense seria com a construção de modificada sociedade civil onde o Estado seria agente executivo de justiça social não burocratizada pela sua tutela.

Seu surgimento se deu quando mudanças radicais no Estado de Bem Estar eram pedidas pelos dois lados do espectro político. Reduções significativas na seguridade de renda que protegiam indivíduos das incertezas da economia e a ênfase generalizada sobre reformas de mercado em período de alto desemprego estavam retirando qualquer apoio a políticas econômicas que deveriam estimular mobilidade do trabalho e incrementar adaptabilidade da economia. As camadas médias atingidas também desejavam mudanças na redistribuição mais radical no Estado de Bem Estar.

Os grupos identificaram suas perdas a partir do momento em que foi abalada confiança geral no rumo econômico, mas aumentaram pressões em direção diferente do pedido de intervenções estatais. Apesar de corte em vários benefícios, as pensões foram exceção. Não se aceitou desindexação parcial da seguridade da velhice, o suplemento de renda garantida foi incrementado em termos reais nas eleições de 1979, 1980 e 1984, e

²⁷⁴ Andrew, Petter,(1987) Immaculate Deception: The Charter's Hidden Agenda **The Advocate**,45 pp.856/857

criado em 1975 o auxílio-esposa para esposas mais jovens de idosos da seguridade. Ampliado em 1978, 1979 e 1985.

O teste do inter-relacionamento político seria a nova legislação da Saúde em 1984, promulgada para confirmar endosso ao sistema de saúde, pelo qual a população tem alta estima. O Partido Liberal sempre foi contra esforços de governos conservadores provinciais em introduzir honorários extras ou aumentar o papel privado no sistema de saúde. Nos primeiros anos da década de 1980, crescente número de médicos começou a cobrar honorários suplementares ao que recebiam de planos médicos provinciais, e as províncias começaram a aceitar idéia de cobrar também honorários hospitalares dos pacientes. Os liberais se opuseram a ambas as práticas e a nova legislação do Canada Health Act proibiu qualquer cobrança no ponto de serviço. Para facilitar a sanção, a legislação determinou que estes encargos levariam a uma dedução de cada dólar na transferência federal. Todas as províncias se opuseram ao Canada Health Act, mas ele tornou-se imediatamente eleitoral, e passou unanimemente na Câmara. O governo federal penalizou com recursos províncias que permitiram encargos. Mas a sanção foi verdadeiramente política, porque os eleitores apoiaram princípios da Lei e se irritaram quando seu governo provincial violava os termos. As províncias foram obrigadas a aceitá-la, e tiveram que arcar com greve de médicos que demandavam compensações. A maioria absorveu os custos.

O preâmbulo do Canada Health Act de 1984 consolidava, ampliava e reformava serviços de saúde, deixando clara intenção social democrata de coordenação intergovernamental ao visualizar sistema de saúde integrado com promoção social. Retratando modificações sociais, acrescentava de que este trabalho seria interagente com instituições da sociedade civil e parcerias cooperativas com agentes prestadores, além do empoderamento do próprio usuário.

A lei declara no **parágrafo 3**, que o primeiro objetivo da política de saúde pública canadense é proteger, promover e restaurar bem estar físico e mental dos residentes do Canadá e facilitar acesso razoável aos serviços de saúde sem financiamento ou outras barreiras. O financiamento provém de recursos públicos e o critério para que cada província se qualifique e o receba ao fim de cada ano fiscal é satisfazer condições de administração pública, **compreensividade** do atendimento (o que significa assegurar todos os serviços providos por hospitais, médicos, ou dentistas), **universalidade**, **portabilidade** entre províncias (sem tempo mínimo de moradia em

qualquer delas, garantindo pagamentos diferenciados de província para província) e **acessibilidade**, significando também compensações às partes quando diferirem seus custos. Não são permitidas cobranças extras para participação no sistema, a não ser custos referentes a serviços extra-saúde. Os custos do sistema de saúde subiram continuamente. Houve muitas discordâncias entre governo federal e províncias sobre volumes de contribuição.

3.1.2. Conflitos civis e semi-privatização da cidadania social nos anos 1980

A saída do governo Trudeau deixou marca de posição liberal-democrática que visava manter o sistema de igualdade de oportunidades em meio a dificuldades crescente de financiamento da histórica socialização de oportunidades já conhecida pelos canadenses. Já se alterara o sistema de promoções facilitadas do investimento social governamental. O retraimento do Estado de Bem Estar ocorreria por causas econômicas imediatas sobre decisões institucionais tomadas no passado, mas as decisões políticas de reestruturação operacional e institucional faziam parte da posição que o País ocupava como um associado ampliado nas relações de dependência exportadora, sofrendo conseqüências de fechamento de mercados. Políticas de despesa social para manter altos níveis de emprego e desenvolvimento de estratégias de exportações sofreram bruscas mudanças. Programas foram acusados de originarem problemas fiscais e ineficiências incentivando altos níveis de taxaço. Programas de seguridade de renda foram vistos como impedimentos a ajustes econômicos necessários.

O processo geral de reorientação do Estado iniciou deslocamento do conceito de cidadania social rumo a valores de mercado, com idéias de gestão de risco e responsabilidade pessoal pelo próprio bem estar. Reformas diminuiriam funções de Governo, privatizariam serviços e aumentariam aplicação tecnológica, na agenda neoliberal de adequação fiscal.

O conservadorismo político canadense nunca tivera relação de desconfiança com o Estado e sempre o visualizara como participante maior no desenvolvimento econômico e mediador entre cidadãos e o impacto pleno do âmbito de mercado. Barreiras de comércio e leis de imigração limitavam fluxo de produtos e pessoas em dimensões razoáveis, e o Canadá sempre exportara matérias primas a serem manufaturadas nos Estados Unidos, enquanto recebia bens de capital mais sofisticados. A nova posição conservadora em 1984 foi a de que empresas estatais com valor comercial, mas sem propósito de política pública seriam vendidas. A Comissão

McDonald no seu Relatório ao Parlamento aconselhou a que o Governo não deveria estimular setores vencedores ou empresas, mas sim o mercado como ator invisível encarregar-se-ia disto²⁷⁵. O papel governamental focou-se em manter direitos fundamentais, responder a sinais de negócios sob regime tributário e mercados de trabalho tão flexíveis quanto possíveis, e prover infra-estrutura física tecnicamente desenvolvida e humana da mais alta qualidade possível. Aceitou-se visão de reformas que retirassem qualquer regulamentação governamental sobre emprego, inclusive contribuições para a seguridade social, salário mínimo e legislação equalizadora, que não seriam adequadas ao desenvolvimento de negócios. Tornou-se a estrutura tributária mais propícia ao investimento, reduzindo-se impostos corporativos e aumentando pessoais. Isto limitou crescimento dos tributos, quando o desemprego era perto de 10%

Esta concepção derivava das questões revividas do fim da década de 1970, sobre antigas concepções de incompatibilidade fundamental entre eficiência econômica e equidade social. Crítica conservadora ressurgente insistiu que o moderno Estado de Bem Estar Social e seus tributos minariam crescimento ao criarem “drenagem de peso morto” sobre a economia, sufocando o empreendimento, distorcendo estrutura de incentivos, minando operação dos mercados de trabalho e reforçando dependência entre a população beneficiária. Como enfatizaria BANTING (1992:21) “afirmações que passaram ser triviais, mesmo que análises transversais sobre países avançados ou nações em desenvolvimento não encontrassem relação negativa entre nível geral da despesa social e crescimento da produtividade econômica”²⁷⁶.

A questão da legitimidade do Welfare State não foi tema em questão, porque a experiência da recessão deu suporte comunitário reforçado à aceitação do papel do Estado. Inicialmente, o neoliberalismo se instituiu como paradigma financeiro não-protetionista, onde o governo desconstruiu benefícios sociais para beneficiar com subsídio investimentos novos que poderiam se estabelecer, visualizando corte de seus custos diretos com privatizações. O Estado pressionou para baixos salários sociais, reduziu benefícios da seguridade, cortou assistência do bem estar disponível e não interveio decididamente para prevenir conseqüências sociais. As corporações líderes fizeram pressões para reduzir custos negociais de impostos e assim criar campo

²⁷⁵ MACDONALD COMMISSION, **Report on the Economic Union and Development for Canada into the 21st Century**. Ottawa: Minister of Supply and Services, 1985.

²⁷⁶ BANTING, Keith (1992) Economic integration and social policy: Canada and the United States, in HUNSLEY, Terrance, ed. **Social Policy in the Global Economy**, Queen's University Press, 21-44

igualitário de mercado entre empregadores americanos e canadenses. Isto se tornou mais fácil pelo declínio de influência dos sindicatos.

Estes sofreram logo conseqüências, mesmo que a segunda metade da década tenha apresentado melhorias. Os funcionários públicos foram maiores alvos de críticas, porque seriam obstrucionistas, vagarosos na mudança e insistentes por proteções de trabalho e rendas garantidas em tempos de crise. Legislações reverteram direitos de barganha das confederações, controlando rendimentos e benefícios do setor público. Muitos empregos foram contratados em terceirizações não sindicalizadas, negociadas por setores privados – que demandaram concessões em salários, benefícios e regras de trabalho. O tema central tornou-se flexibilidade de gestão e ignorar classificações e cláusulas de avanços de tempo e experiência de trabalho em contratos, para reduzir os custos e aumentar a produtividade.

Os empregados públicos se filiaram às confederações que recrutaram milhares de trabalhadores municipais e provinciais de hospitais, escolas, creches, enfermarias, bibliotecas, agências de serviço social e outros serviços. Na metade da década de 1980 já havia mudança na composição da força de trabalho e no sindicalismo. As mulheres constituíam quase 50 por cento de sua filiação, e campanhas pelos pagamentos iguais e benefícios de maternidade e creche aumentaram. Quando começou a se intensificar remanejamento gerencial e terceirização em empresas privadas, iniciou-se conflito com sindicatos que não tinham vínculos com manutenção de empresas estrangeiras. A pressão, confrontação política e apoio público a intervenções governamentais modificou a percepção dos sindicatos e da barganha coletiva para manter condições de trabalho e distribuição de resultados. Velhos conflitos recorrentes dos operários metalúrgicos e setor de auto peças e novos do setor público, aumentaram a sindicalização.

Ao assumir com grande votação, o governo conservador restringira a maior parte dos benefícios familiares na área social: auxílio família, crédito de impostos por criança e dedução de impostos por criança. As pensões foram modestamente incrementadas, apesar da recessão. Os benefícios de desemprego e pagamentos de assistência social sofreram reduções agudas em algumas províncias. O continuado aumento de dependentes dos programas de transferência de renda havia feito com que a participação dos programas crescesse de 10.9% para 15.4% do total da renda pessoal entre 1970 e 1984, abaixo de salários e rendimentos, mas muito acima das receitas de

investimentos²⁷⁷. O governo então anunciou um novo momento de “políticas focadas”, onde famílias e o setor privado desenvolveriam serviços de auxílio com o tipo de racionalismo econômico usado por empregadores e organizações financeiras. Criou-se financiamento em bloco para programas de assistência social visando compor os problemas e resolvê-los de forma diferente.

A Comissão de Inquérito sobre a Desigualdade no Emprego existente desde o fim do Governo anterior indicara que centros de jardins de infância seriam necessários para favorecer equidade no emprego das mulheres. O governo conservador recomendaria que o governo federal negociasse com as províncias sistema nacional de guarda de crianças, mas diferentemente dos anteriores, o relatório criticava o debate público que acentuava auxílio aos pais remunerados ou guarda de filho para auxiliar trabalho das mães, orientando pela privatização por serviços, individualizados através do mercado e deduzidos pela fiscalidade, segundo receita das famílias.²⁷⁸ Todas as orientações determinavam crescente enfoque fiscal para diferentes políticas sociais e individualização das relações entre cidadania e Estado.

As políticas deixariam de ser universais, flutuando segundo receita de cada família e cada indivíduo. A redistribuição social efetuada pelo sistema fiscal se submeteria de maneira desigualmente importante ao mercado, pois a renda recebida da atividade profissional determina o **tipo de distribuição**. Como o acesso às políticas varia em função desta renda, elas perderam também seus aspectos **genérico-comunitários**. A fiscalidade tornava-se relação econômica sem mediação entre indivíduos e Estado, e a fiscalidade crescente de políticas sociais – créditos sobre impostos, isenções, deduções de encargos sobre pessoas – retirava o Estado de medidas e serviços de generalidade social. A estratificação feita pelo indivíduo de maior renda passava a ser a escala do serviço a ser medido (e prestado).

Esta proporcionalidade também se ampliou pela **familiarização**, que desvincula da ação comunitária e vincula diretamente à família, gerando interesse menos definido da relação da sociedade civil com dimensões relacionais do País e a construção do Estado. Aumentou a familiarização em responsabilidades de assistência social bem

²⁷⁷ STATISTICS CANADA (1985) **National Income and Expenditures Account 1970-1984**. Ottawa: Minister of Supply and Services

²⁷⁸ CHAMBRE DES COMMUNES, COMITÉ SPÉCIAL SUR LA GARDE DES ENFANTS (1987). **Des obligations partagées. Rapport du comité spécial sur la garde des enfants**, Ottawa

como individualização e privatização de serviços públicos, como cuidados diários com crianças, aspectos dos sistemas de saúde e pensões e cuidados domésticos com idosos.

Na década de 1980, a igualdade das mulheres seria o grande tema da agenda. Elas representavam 45% da força de trabalho, e as empregadas de tempo integral ganhavam 72% dos rendimentos dos homens. 60% ganhavam menos do que 10 mil dólares por ano.

Os ganhos femininos estavam nas ocupações de alto rendimento como dentistas e médicas (26% em 1993) e atividades de média gerência(42%). Mas as mulheres ainda ganhavam consideravelmente menos do que os homens a qualquer nível, independente de idade ou educação. Somente uma em cinco mulheres ganhavam mais do que 100 mil dólares em 1989. Para uma comparação mais acurada, durante toda a década, o rendimento médio anual em dólares norte-americanos de 1995, a valores constantes, ficou entre U\$ 19.335 e 21.383. O rendimento médio feminino era **51.08%** do rendimento masculino²⁷⁹.

A grande desigualdade de renda dos indivíduos derivada de operações no mercado indicava também incapacidade do Estado em alterá-las. Recessão profunda e logo pouco crescimento com baixa produtividade foram simultâneos a inovações tecnológicas que mudavam estrutura do emprego, e uma grande competição comercial internacional ameaçava a posição exportadora confortável canadense. Estes problemas trouxeram indiretamente ainda mais desigualdade na renda das atividades econômicas imediatas.

Na tabela seguinte, vê-se divisão de renda antes das transferências governamentais de auxílio, e comparação após as transferências. As famílias dos mais baixos quintis são protegidas pela transferência de renda, mas mesmo assim perdem, enquanto maiores quintis ganham menos. O resumo é de que todos perdem porque a renda real bruta não cresce o suficiente, mas os quintis mais altos mantêm suficiente acumulação, concentrando a renda.

²⁷⁹ Fonte: Canadian Council for Social Development

TABELA 10 – CANADÁ PARTICIPAÇÃO NA RENDA NA DÉCADA DE 1980 EM PERCENTUAIS

	1981		1982		1983		1984	
	Antes de transferências	e depois						
Q. + baixo	3.3%	7.3%	2.8	7.3	2.6	7.2	2.2	7.1
Segundo	12.1	13.7	11.4	13.5	11.0	13.3	10.9	13.3
Terceiro	18.6	18.6	18.2	18.4	18.0	18.2	18.2	18.4
Quarto	25.2	23.8	25.5	23.8	25.5	23.9	25.5	23.9
Mais alto	40.8	36.6	42.1	37.0	43.0	37.4	43.2	37.3
Razão entre +alto + baixo	12.36	5.01	15.03	5.26	16.53	5.19	19.63	5.25

Fonte: Statistics Canada: 1986a e Keith Banting

Enquanto o mercado alocava a renda e recursos, o sistema de transferências fazia secundariamente inclusões ou mantinha posições. Mas o desemprego e a baixa dos rendimentos de emprego modificava a alocação. A renda familiar média declinou de 5 a 6% em termos reais de 1980 até 1984, quando começou a subir pela recuperação econômica. O desemprego atingiu 12% em 1983, e não voltou a baixos níveis de 1970.

O número de canadenses *abaixo da linha da pobreza* também cresceu agudamente durante a recessão e a proporção da população trabalhando em estado de pobreza calculada pelas medidas nacionais de pobreza da Statistics Canada, a “**Low Income Cutoffs**” (LICOS) situar-se-ia estável em **15%** até os anos 1990.

Os indicadores de seguro desemprego mostravam que a insegurança aumentou, visível pela taxa associada à *duração em semanas de desemprego, percentual de emprego temporário e ao emprego temporário não desejado*.

TABELA 11 – CANADÁ - INDICADORES DO SEGURO DESEMPREGO

	1980	1985	1990
Percentual de desempregados	7.5	10.5	8.1
Duração de desemprego (semanas)	14.7	21.7	16.8
% empregado em trabalho temporário	13.0	15.5	15.3
% trabalho temporário involuntário	17.6	29.3	22.5
*Dados das séries “Statistics Canada” em particular 11-516, 71-520, 71-259, 71-201 71-501, 71-002.			

Em 1985, quase um terço da população economicamente ativa estava ocupada em trabalho temporário **involuntário**. Durante a década o Estado perderia capacidade de alterar tendências do mercado quando múltiplas turbulências econômicas o pressionaram gerando efeitos cumulativos: alto nível de despesa pública contra-cíclicas geravam benefícios para o desemprego, mas cresciam no mesmo ritmo do desemprego. O declínio econômico expandiu **ação política que depende do papel redistributivo do Estado** exercendo ação calculista para obter vantagens no mercado de forma política para ganhar proteção econômica, através de grupos de interesse.²⁸⁰ O Governo ficou sob pressão para expandir programas de auxílio a indivíduos, setores econômicos e regiões atingidas pelas mudanças. Sem poder estabilizar a receita, limitou aumento da tributação, atingindo programas de transferência. A adaptação defendeu importância de mercados de trabalho flexíveis sem regulações.

Também na Habitação, os programas passaram por revisão extensiva, examinando-se custos crescentes de subsídios e a demanda. O número de programas foi reduzido com mais ênfase sobre renovação das habitações existentes. Um saldo em 1986 revelaria construção de 253 mil unidades habitacionais *especificamente públicas* para aluguel em 40 anos no Canadá. Por volta de 1986, o Governo Federal já diminuiria seus complementos na assistência de habitações sociais para apenas 14%, procedimento que começara no começo da década, quando se introduziu seguro para investimento em hipotecas individuais, ajudando a suprir fundos de baixo custo para financiar habitação e manter empréstimos para compradores de casa própria.

Os diversos agentes começaram a formar conceitos e representações mais claras de seus interesses. De maneira genérica, programas universais como sistema de saúde e pensões, continuaram com apoio, mas cresceu resistência ao seguro desemprego e benefícios de bem estar. Aumentou apoio a corte de impostos, e o argumento centrou-se em que a capacidade empreendedora da sociedade estaria sufocada por distorcida visão de incentivos; os mercados de trabalho operariam reforçando a dependência da população beneficiária. Os programas sociais foram muito acusados de aumentar recebedores passivos, que reforçariam ainda mais seu interesse calculista em viver destas rendas. A distribuição igualitária diminuiria a prosperidade. A experiência neoliberal era praticada com incongruência dentro de uma cidadania social que

²⁸⁰ SMITH, Michael S (1999) **Insecurity in the Labour Market**: Canada since the 2nd World War in Canadian Journal of Sociology, 24 , 2, 1999: 193-224

produzira aumento de produtividade e riqueza durante 35 anos e outra proposta de **individualização calculista investidora em soluções poupadoras e econômicas**, que os canadenses nunca tinham experimentado.

As políticas sociais tiveram orientação semelhante em todas as áreas. O credenciamento e elegibilidade para o seguro desemprego se tornaram mais difícil, mesmo com aumento da insegurança no emprego, especialmente à parcela mais vulnerável situada acima de 45 anos, com experiência atípica, lidando com downsizing de indústrias, para reformar competitividade.

O auxílio familiar foi alvo da idéia de que teria que ser substituído por planejamento focado para reduzir a pobreza infantil. Era a única renda familiar sobre a qual as mães tinham controle, e os pagamentos mensais eram mais vantajosos do que créditos em impostos anuais que começaram a ser colocados em ação. A dedução por criança era mais adequada para famílias de renda mais alta e os grupos de interesse defendiam pelo menos crédito de impostos reembolsável para se tornar mais vantajoso para famílias de renda mais baixa. O crédito foi finalmente aceito apenas em 1988. A tendência foi concentrar auxílio sobre famílias de baixos salários com filhos, visando incentivar famílias, particularmente monoparentais, a se absterem da ajuda social. Foram feitos cortes maiores nos benefícios de último recurso e os critérios de admissibilidade se tornaram restritivos.

O crescimento da mercantilização da relação dos indivíduos e individualização das relações entre Estado e famílias, se completaria com recomendações sobre a reforma fiscal em 1987. Nas medidas de ajuda à família, o documento recomendaria converter isenções em crédito de imposto. O crédito por criança foi aumentado, e o auxílio-família não foi mais indexado para os primeiros 3% de contribuintes de renda mais alta.

Finalmente, política nacional de guarda de infância proposta em 1988 desagradou numerosas organizações feministas, todas reclamaram que não havia padrões nacionais e ameaça de redução dos fundos sociais às províncias. A privatização por medidas fiscais aumentou questões de diversidade em gênero e idade, pois a relação da família se voltou para micro-grupos e não como relação ampliada com associações médias e agentes do Estado.

Depois de vencer segundo mandato em 1988, o governo conservador começou a taxar toda a seguridade para recebedores de mais alta renda, alegando que o dinheiro

publico estaria sendo economizado do gasto com idosos ricos que não precisavam. Mas quando procurou por fim à **universalidade nas pensões** enfrentou resistência pública.

Este conjunto de atividades foi conduzido até 1993, e se deu tanto em relação às políticas sociais, como quanto a agentes diretamente interessados. Em 1993, o governo federal introduziu suplemento pequeno de renda de 8%, como nova prestação fiscal para crianças. Também eliminou universalidade do benefício focando-o em famílias de média e baixa renda.

As **rendas sociais** – como custos de medicamentos, seguro desemprego, programas de seguro social – foram apresentadas como despesas que tinham que ser cortadas e propagadas como grandes responsáveis pela dívida pública. No caso canadense, visava-se, além da redução de gastos públicos, estimular investimento internacional, limitar déficits governamentais e oferecer menores impostos, atendendo demandas provinciais por maior autonomia política. Entretanto, os programas sociais haviam tomado dimensão fundamental da identidade nacional canadense, que os distinguia dos valores de isolacionismo radical competitivo. A política social permanecia no âmbito das negociações federais-provinciais, e não poderia ser cortada arbitrariamente diante da estrutura montada.

Os benefícios temporários foram construídos como uma nova forma da assistência social, condicionando-os à **busca por trabalho pago e reentrada no mercado de trabalho**. A elegibilidade dos programas foi deslocada de conceitos de renda anual garantida e direitos de cidadania e seguridade social para *benefícios sociais temporários* baseados em necessidade e encorajamento de auto-suficiência, declaração de «incentivos ao trabalho “e” empregabilidade”.

Tinham maior ênfase sobre o indivíduo do que em direitos sociais, e a idéia de dependência do Estado foi tornada inaceitável sem incentivos ao trabalho, acentuando-se que o mercado proveria o bem estar de modo mais efetivo.

A ênfase em independência e empregabilidade focou características individuais, uma vez que a reformulação da oferta de “iniciativas crescentes de empregabilidade” focando aquisição educacional, habilidade de emprego, hábitos de trabalho, habilidades em escrever currículos e entrevistas e atitudes ignoraram barreiras estruturais de rendas no mercado e disponibilidade de trabalho na economia. Também ignoraram responsabilidades familiares e femininas que impediam emprego de tempo integral, auxílio à responsabilidade com crianças, e a responsabilidade individual tomou o lugar

da responsabilidade social. Sistemas mais residuais de necessidade detectada e incentivo ao trabalho abandonariam retórica social democrática dos anos 1970, que enfatizava cidadania social e universalidade.

3.1.3. . O Estado desregulador negociante e o choque de paradigmas do conhecimento

O Governo se posicionou não mais como organização hierarquicamente superior conectada em relação dimensional progressiva com o mercado, mas como agência de compartilhamento e despacho de informação horizontal, abandonando produção escalonada de das plantas de montagem do período fordista rumo à produção de cadeias flexíveis de empresas baseadas em conhecimento com força de trabalho estruturada menos permanente. O desejo de assegurar suprimento de trabalhadores bem treinados e qualificados, fazendo o Estado absorver custos de saúde e seguro por inabilitação, com estradas e conexões de telecomunicações para garantir entrega just-in-time, fechou conjunto de estratégias de despachos e negócios para atrair investidores estrangeiros. Desregulamentou-se e privatizou-se vários setores de infra-estrutura e as regiões sub-nacionais tornaram-se locais mais lógicos de ação. O programa federal encorajou investimento privado de parcerias e alianças, e precisou das províncias para configurar coordenadamente atendimento às necessidades, enquanto elas constituíam ambiente administrativo preferível para sistemas inovadores reunindo o setor privado em programação técnica e econômica de conhecimento para produção.

CLARKSON (2000) destaca que o governo negociante adotou estratégia de gerar apropriação privada quebrando dinâmica de Estado que se encaminhava para a social democracia ²⁸¹. O centro de gravidade política se moveu do liberalismo social democrático para o conservadorismo neoliberal, pois ao formarem duas sucessivas maiorias em nível federal - desde a Primeira Guerra Mundial – os conservadores centraram sua atuação na propriedade, indivíduo e corporação investidora, até 1993.

O protecionismo foi derrotado e em seu lugar surgiu a **glocalização**: municipalidades tornaram-se conscientes da sua vulnerabilidade frente ao capital volátil e geraram atratividade local com parques industriais adjacentes a campi universitários conduzindo a cadeias flexíveis de inovações de conhecimento intensivo. Distinções pré-existentes entre Governos municipal, provincial e federal convergiram em universidades, associações de negócios e empresas para implementar políticas de incubação na inovação.

²⁸¹ CLARKSON, Stephen (2000), op.cit.

A combinação de políticas macroeconômicas neoliberais com redução de políticas industriais e aumento da liberalização do comércio criou economia política onde a reestruturação corporativa do Nafta facilitou sistema continentalizado de produção, e corporações médias e de largo espectro podiam fechar plantas ou reestruturar suas operações em muitos setores de um simples mercado continental. Modificou amplamente a política canadense de 50 anos, ao abrir drasticamente zona de comércio que tinha regras de abertura definidas, e gerou imprecendente polarização no sistema político. O governo conservador foi atacado pelos partidos de oposição e uma ampla coalizão de sindicatos e movimentos sociais, povos aborígenes e grupos culturais pobres e pensionistas, que temiam que o Tratado de Livre Comércio sabotasse capacidade de política econômica do Estado. Quando negociou o Nafta em 1988, aprofundou cláusulas de propriedade intelectual que se impuseram à ação governamental. Corporações canadenses pressionaram operários a aceitarem cortes de rendimentos e benefícios pela competição de montadoras estabelecidas no México, ou então haveria fechamento de plantas. Barganhas variaram por setor, região e gênero, com maior incidência focada nos *homens menos habilitados* de sindicatos e *mulheres de trabalho temporário*, reduzidas a trabalho por peça e sem negociações sindicais.

As pensões estatais não foram mais vistas como recompensa para idosos que dedicaram suas vidas ao trabalho e à família, mas consideradas descartáveis para estimular aposentaria como cálculo dos próprios meios e interesses, com o critério de mérito aos bem sucedidos e disciplinados em poupar e aplicar. A seletividade, privatização e descentralização, foram transferindo áreas de política social também para risco de mercado, exaltando investimento arguto em política social. As pensões estatais da velhice se tornaram acessíveis somente aos que tinham rendimentos líquidos anuais abaixo de 53.381 dólares. Os futuros idosos foram encorajados por cortes de impostos a planejarem economias para aposentadorias privadas.

As mudanças foram observadas na **representação do Parlamento**. Na década de 1980, um Parlamento que começara aprovando mudanças constitucionais com um perfil voltado ainda a tendências desenvolvidas pela sociedade canadense, com grande parcela de formuladores de recursos – característica de planejadores e consultores de Estado – privilegiaria composições de gestores, subindo especialmente executivos de comércio e serviços, e executivos exportadores.

QUADRO 3 - REPRESENTAÇÃO POLÍTICA DA DISTRIBUIÇÃO SOCIAL DO CONHECIMENTO

CANADÁ – COMPARAÇÃO ENTRE PARLAMENTOS DE 1980 E 1945				
ATIVIDADES FORMULADORAS DE RECURSOS				
	1980	%	1945	%
Juristas e consultores	3	1.16	2	0.75
Pareceristas, procuradores pesquisadores superiores	3	1.16	5	1.89
Auditores			2	0.75
Ministros	6	2.33		
Consultores de Empreendimentos	7	2.72	3	1.13
Sub total	19	7.39%	12	4.53%
ATIVIDADES DETERMINANTES DE RECURSOS				
Setor primário				
Fazendeiro exportador e agroindustrial	1	0.39	3	1.13
Setor secundário				
Industrial			1	0.38
Setor Terciário				
Editor proprietário, executivo de comunicação	4	1.55	5	1.87
Clérigo	1	0.39	1	0.38
Sub-total	6	2.33%	10	3.76%
ATIVIDADES VIABILIZADORAS GESTIONÁRIAS DE RECURSOS				
Setor Primário				
Fazendeiro gestor, comercializador			10	3.77
Fazendeiro	13	5.05	29	10.94
Granjeiro	2	0.78	8	3.02
Setor Secundário				
Industrial ou gestor	3	1.16	10	3.77
Setor Terciário				
Advogado Parecerista Forense	2	1.16	38	14.33
Advogado professor, autor	4	1.56	5	1.89
Notário	1	0.39	3	1.13
Professor Universitário	6	2.33		
Religioso oficiante	1	0.39	3	1.13
Superintendente de Investimentos	5	1.94	1	0.38
Corretor de seguros e valores	9	3.50	8	3.02
Contador, gerente financeiro	1	0.39	2	0.75
Agente político profissional	34	13.23		
Executivo de serviços e comércio	38	14.78	7	2.64
Comerciante atacadista	4	1.56	3	1.13
Empreiteiro de obras			8	3.02
Agente comercial, imobiliário,rural	4	1.56	8	3.02
Comerciante	3	1.16	13	4.91
Médico chefe e cirurgião			2	0.76
Agrônomo professor	3	1.16	2	0.76
Administrador de ensino	5	1.94	2	0.76
Engenheiro chefe	6	2.33	1	0.38
Sub-total	145	56.42%	163	61.51%

ATIVIDADES APLICADORAS DE RECURSOS				
Setor Terciário				
Advogado	38	14.78	32	12.08
Jornalista	5	1.94	3	1.13
Médico	3	1.16	8	3.02
Dentista			1	0.38
Farmacêutico	1	0.39		
Administrador social, administrador de saúde	6	2.33		
Professor médio e pós-secundário	15	5.84	12	4.53
Engenheiro	1	0.39	6	2.26
Oficial Militar			1	0.38
Veterinário	3	1.16	2	0.75
Economista	2	0.78		
SUB-TOTAL	74	28.79%	65	24.53%
ATIVIDADES OPERADORAS DE RECURSOS				
SETOR PRIMÁRIO				
Técnico agrícola	1	0.39		
Capataz rural			1	0.38
Trabalhador de pesca			1	0.38
Mineiro			1	0.38
SETOR SECUNDÁRIO				
Gráfico	2	0.98	1	0.38
Eletricista	3	1.16	1	
SETOR TERCIÁRIO				
Maquinista	1	0.39	1	0.38
Ferroviário			1	0.38
Mecânico			1	0.38
Motorista	2	0.98	1	0.38
Enfermeiro	1		1	0.38
Optometrista				
Escriturário, oficial, secretário(a)	3	1.16		
Bombeiro			2	0.76
Sindicalista profissional			1	0.38
Atleta profissional			1	0.38
Empreiteiro jardineiro			1	0.38
SUB TOTAL	13	5.06%	15	5.70%
TOTAL GERAL	257		265	

Fonte: ibid

Em relação a 1945, o setor terciário havia subido de 75.50% para 90% na representação da “House”, agregando e concentrando importância. As atividades **formuladoras** haviam subido muito, com destaque a ministros e consultores de empreendimentos, pois o Estado ampliara integração entre burocracias e atividades privadas ao aumentar planejamento público. Havia caído atividades **determinantes** e atividades **viabilizadoras de recursos**, pela maior centralização do Executivo, que fizera a Câmara ter menos influência em decisões, ao mesmo tempo em que estes

estratos haviam também mudado sua composição. Aparecia o **agente político profissional**, auto-denominado político profissional, com carreira através do partido, que atingia 13.42% da casa. Eram os integrantes da burocracia de Estado, por sucessivas eleições como parlamentares recrutados pelo Partido Liberal, que ocupavam vários postos ao longo dos anos e interferiam na proposição de políticas. Viabilizados durante o período do primeiro ministro Pierre Trudeau (1968-1984), ficaram conhecidos como “burocracia *trudeaniana*”. Em 1945, ainda haviam advogados pareceristas (14.33%), poucos executivos (2.64%), haviam mais agentes comerciais e imobiliários (3.02%) e comerciantes (4.91%). À medida em que a sociedade se tornara mais complexa e difusa, estas atividades foram se distribuindo por especializações diferentes, crescendo outras atividades de gestão e comercialização, como **executivos** de comércio e serviços, que em 1980 respondiam por 14.79% do Parlamento, e **corretores** de seguros e valores, por 3.50%. **Superintendentes de investimentos** também haviam crescido na representação, com 1.94%, e **Administradores de ensino** representavam 1.94%.

Resumidamente, o Parlamento que votou a Carta de 1982 apresentaria perfil de uma casa **formuladora** de recursos, com atividades vinculadas à burocracia de Estado e a carreiras que haviam se institucionalizado nos anos de construção do Estado de Bem Estar. Articulava-se com atividades **aplicadoras** de recursos, típicas de camadas médias, que em 1984 eram majoritárias na casa e diferenciadas de 1945, porque algumas delas formadas pelo próprio Estado de Bem Estar, como *sociólogos, assistentes sociais e administradores de saúde* (2.33%). **Professores universitários** também tinham representação acrescida sobre 1945 para 5.84%.

Tinham sua contraparte nas carreiras liberais tradicionais de **advogados**, com grande presença (14.78%), e ocupações de novos empreendimentos da sociedade civil.

Era uma composição com afastamento crescente das atividades primárias e industriais tradicionais, ampliando tanto os prestadores de serviços sociais do Estado como os investimentos privados, ambos com atividades intensivas em conhecimento. Formulariam uma Carta que sinalizaria demandas e apelações diferenciadas do Estado de Bem estar homogêneo tradicional.

3.1.4. As bases entre 1980 a 1988

Já entre 1984 e 1988, houve queda nas atividades formuladoras capacitadas da Câmara, que só voltam a ponto de inflexão em subida nas eleições de 1988, com 9.33% da casa, quando da confirmação do Partido Conservador, mas com representação

modificada - trata-se de consultores de empreendimentos que assomam à House e não mais carreiras ligadas ao Estado. A tendência na década é a busca de um Parlamento gestor, como eficiente aplicador e não formulador que se evidencia com atividades **determinantes** (6.55%) e **aplicadoras** de recursos (59.31%) representando juntas 65.856% do Parlamento. Em 1984. Ocupações formuladoras e mais só recuperam posições no fim da década.

Crescem exponencialmente, as atividades **despachantes negociais**, logo após primeira maioria conseguida pelo Partido Conservador em 1984, substituindo atividades técnicas e comerciais de aplicação de recursos. Eram as representadas pelos chamados profissionais liberais e operadores de conhecimentos aplicados, que suportavam o Estado de Bem Estar tradicional, fundado nas classes médias técnicas de apoio. Por ultimo, funcionários operadores diretos de recursos e trabalhadores de produção mantém-se relativamente estáveis na composição da Câmara.

Apresentou-se então, Parlamento cognitivamente mais focado em atividades experimentais aplicadas, viabilizadoras de negócios, e menos centradas na formulação de projetos integradores entre Estado e cidadania civil ou social, portanto de menor capacidade combinatória e mais provedor de recursos de curto prazo.

Executivos (18.96%) apareceram agregando tanto aos executivos do comercio exterior como executivos dos serviços e comercio em geral, integrantes de várias atividades de corporações de comunicações, finanças, indústria, entre outras. No período posterior de 1988, este número iria aumentar ainda mais, para 23.53%. O numero de **advogados** - advogados pareceristas forenses, advogados isolados, cresceu também nos dois períodos de governo conservador.

Por ultimo, **consultores de empreendimentos** demonstravam propensão a expandir negociações entre Governo e Parlamento, em processo de mercantilização intensiva da sociedade canadense.

3.2. O segundo sub-período: a Social-Democracia agenciada pela sociedade civil

O segundo **sub-período** representa a volta em 1994 dos liberais ao Governo, sob outra conformação. Visa modificar a Governança, comprometendo-se com a eliminação do déficit fiscal, afirmando preocupação com empregos, procurando focar a ação do Estado em grupos prioritários de atendimento, retirando-o de serviços generalizados ao longo do período de 1945 a 1980. Enuncia sua intenção de desenvolver investimentos que ampliem a sociedade civil não lucrativa – transferindo responsabilidades

compartilhadas. Seu desenrolar seria contemporâneo a experimentos em países com Estados de Bem Estar similares como a Grã-Bretanha, mas começaria mais cedo do que as políticas enunciadas como “Terceira Via”. Não utilizo este linguajar corriqueiro, mas qualifico o experimento canadense como **Neo-Liberal-Social Democrata**, explicando o porquê de tal denominação.

Suas ações dão sentido à valorização entre investimentos sociais com produtividade e benefícios que irão gerar para investidores privados, junto com a percepção dos contribuintes como acionistas públicos. Há transferência da noção do gerencialismo reformista privado para os agentes públicos, visando dotar os serviços de Estado de capacidade negociadora para formular parcerias com entidades da sociedade civil e assim desenvolver agências de serviços aos usuários, empoderando uma **social-democracia civil**. O Estado é visto como promotor e coordenador que descentraliza orçamentos e áreas gerenciais. Esta atitude reúne expectativas otimistas e pessimistas de organizações civis, trabalhistas, movimentos étnicos e feministas, repercutindo nos agentes políticos. Ao mesmo tempo, causa desemprego e desinvestimento em programas sociais tradicionais.

Reformula-se o experimento inicial a partir de 1998, demonstrando indícios de uma cidadania mais inclusiva, com reconhecimentos de grupos diferenciados sugerindo um novo modelo de regulação para além do paradigma liberal tradicional.

A disputa entre equidade e eficiência exigia após o governo conservador, com o déficit ainda existente, a viabilização de formas novas de composições do liberalismo canadense mantendo conquistas da social democracia com agenciamentos externos à burocratização dos corpos do Estado. Pois o Estado descentrado também se tornou um Estado **interconectado**, como aponta COURCHENE (1995:1-20), uma vez que criava outros níveis de interdependência em relação aos anteriores²⁸². Gerava um foco na **interdependência ampliada**, e procuraria refazer projetos institucionais do Partido Liberal.

Na eleição de 1993, o Partido Conservador dominante por quase uma década, foi arrasado e reteve de forma inédita apenas duas cadeiras no Parlamento, enquanto novos partidos regionais emergiam – o separatista **Bloco Québécois**, irmão do Partido regional nacionalista e seu representante no nível federal como oposição oficial parlamentar; e o

²⁸² COURCHENE, Thomas J. Glocalization: The Regional/International Interface, in **Canadian Journal of Regional Science**, 18, no. 1 (Spring, 1995)

Partido da **Reforma**, agremiação neoconservadora populista ao longo do Oeste, que se formara por cissiparidade do Conservador como terceiro maior partido. O **NDP** escassamente sobreviveria como partido reconhecido oficialmente. Os Liberais foram o único partido com apoio ao longo de todo o País, retornaram ao governo, mas encontraram o déficit massivo e dois partidos de oposição fortemente comprometidos em descentralizar a federação. Questões do período de 1930 retornavam da região Oeste.

Já no começo dos anos 1990 havia consenso de que o déficit tinha que ser reduzido. Ao invés de taxaço sobre corporações, começou-se uma revisão da seguridade social, com cortes possíveis no financiamento. Também o redimensionamento de políticas industriais, visou aproveitar a produtividade social e o nível de investimentos. Políticas industriais recentes são variaçoes de enfoques híbridos, favorecendo líderes empresariais, e a partir de 1984 foram descartadas, porque governo federal enfocou parcerias tecnológicas para as corporações baseadas no País. Sejam domesticas ou de propriedade estrangeira, o enfoque é o de que deveriam competir nos mercados de alta tecnologia.

Esforços para atrair investimento direto estrangeiro e extrair dele maiores benefícios, particularmente compradores de corporações existentes, foram reformulados porque o governo federal quis tornar a economia mais acolhedora depois da liberalização continental e global. Um regime de impostos generoso para favorecer a pesquisa e desenvolvimento, oferta da seguridade da saúde pública universal, alta qualidade da educação pública e excelente infra-estrutura, foram condições colocadas para promover sucesso empresarial, sem cautela sobre prática desleal de muitas empresas. Os fundos públicos de suporte a pesquisa e dotaço no mercado são feitos por programas cooperativos. Os dois níveis de governo, tanto federal como provincial admitiam que é difícil segurar companhias contra aquisiçoes ou emigraço do País.

Os governos provinciais competem com tarifas mais baixas em regiões abertas de mercado com acesso aos mercados norte-americanos, mesmo com legislaçoes antidumping norte-americanas para proteger suas empresas. Qualquer política que subsidiasse as empresas canadenses, mesmo vantagens comparativas do petróleo ou recursos hidroelétricos com custos menores de energia não seriam aceitas.

Os anos 1990 começaram, no contexto canadense, com o dilema da política fiscal e consideraçoes sobre os gastos públicos. Especialmente com o que era óbvio: o seguro de saúde universal, ícone da unidade canadense e sua identidade.

Com a vitória dos Liberais em 1993, houve promessas de um plano nacional de centros de infância, mas logo após anunciou-se a revisão em profundidade dos programas sociais em geral « a fim de adaptá-los ao século 21 ». Um dos novos objetivos centrais, segundo o ministério de Recursos Humanos, deveria ser « ajudar os pais a equilibrar sua vida profissional e familiar graças a medidas como o financiamento de melhores serviços de guarda de infância»²⁸³. Foi nos programas compartilhados que os grandes problemas surgiram, porque também oportunidades de retirada das províncias apareceram. O financiamento em bloco trouxe problemas, e a forma tradicional de pagar a metade dos custos reduzia controle sobre o orçamento federal. Os governos provinciais estavam também irritados por programas que consideravam intrusivos sobre prioridades provinciais e tinham requerimentos para o auxílio federal.

Em 1995, o orçamento introduziu um bloco único de financiamento para saúde, educação e assistência social, o *Canada Health and Social Transfer*, e cortou o pagamento em caixa às províncias. Estas mudanças concebidas erodiram a legitimidade do Governo Federal, e o impacto variou de programa para programa dependendo da extensão da qual o governo tentava sustentar o quadro geral de política nacional.

No caso do sistema de saúde o senso de igualdade entre cidadãos de uma comunidade política implica em degraus de identidade comum, status e experiência.

Mesmo políticas focadas e testadas por meios de renda, jogam papel em coesão social. O direito à assistência social disponível a qualquer cidadão que preencha critérios de necessidade formam uma base compartilhada de seguridade social e solidariedade entre os cidadãos quando sobrevém uma emergência, um vínculo comum de cidadania. Quando a conjuntura se apresenta bem, os mesmos cidadãos pagam impostos para suportar os necessitados. Isto corresponde bem próximo à visão do senso canadense de coesão social como “ capacidade dos cidadãos de viverem sob circunstâncias sociais diferentes para viverem juntos em harmonia com sentido de compromisso social”.

No orçamento de 1995, o ministro de finanças Paul Martin apresentou o programa reduzindo a soma total de transferência às províncias. O modelo anterior existia desde 1966 para assistência social com financiamento aberto às províncias no fundo social, e não possibilitava previsão; e o sistema de saúde e a educação pós secundária tinham seu financiamento desde 1977. Mas o bloco significou menores

²⁸³ Ministère du Développement des ressources humaines: 1994 : 10.

níveis de financiamento federal. A expectativa de cortes ainda maiores veio quando as transferências financeiras foram substituídas por pontos de créditos tributários.

Os anos 1990 também vieram a emergência de clínicas privadas provendo serviços médicos especializados e cobrando “honorários facilitadores”, que o governo federal desafiou em 1995, cortando transferências para as províncias. Quatro províncias aceitaram banir estes honorários sob ameaça de sofrerem penalidades legais. A dinâmica federal-provincial auxiliou a formatar um modelo básico de sistema de saúde que permaneceu precário, embora com legislação intacta. Os serviços são providos primeiramente por hospitais não lucrativos e comunitários e os médicos trabalham à base de honorários por serviço. Não houve experimentos como em outros lugares.

Os governos provinciais têm os principais poderes sobre despesas e são eles que pagam os provedores de saúde diretamente. Não há seguradores privados para os serviços médicos e hospitalares predominantes, e as províncias podem cortar orçamentos dos hospitais, controlar serviços médicos e reestruturar ou fechar qualquer hospital. Durante os anos 1990, usaram os poderes agressivamente, reduzindo despesas em uma média de 2 por cento a cada ano entre 1992 e 1997, uma restrição profunda maior do que em outros países. Isto não facilitou a melhoria do sistema. No fim da década, os debates e a imprensa o descreviam como em declínio pelo fechamento de hospitais, aquisição muito lenta de novas tecnologias, declínio da qualidade, tempo de espera para cirurgias de não-emergência e departamentos de emergência superlotados. Passou-se a defender uma mudança radical para o futuro mantendo o modelo universal, mas não se ampliou novas fronteiras de saúde. O Canada Health Act cobre hospital, médicos e serviços de diagnóstico, mas outros importantes serviços ficam fora de seu âmbito. O custo de drogas prescritas só está coberto pelo plano enquanto os pacientes estão hospitalizados. Cuidados dentários atendimento a domicílio e cuidados de longo prazo estão completamente fora da legislação. O apoio governamental é limitado aos idosos e canadenses de baixa renda. Dada a importância crescente de drogas prescritas e cuidados de longo prazo, cresceu o movimento por sua inclusão, pois se quer cobertura universal e acesso igualitário a saúde.

Houve competição por recursos escassos entre a saúde, agências sociais e universidades, e as províncias governadas por conservadores reduziram programas e introduziram modelos **pró-trabalho**. A idéia de que os atendimentos de assistência social têm que se rentabilizar e os beneficiários têm que pagá-lo de alguma forma. As

províncias competiram por financiamento, divididas entre descentralizar ou aceitar standards nacionais para programas sociais, e as agências de serviço social competiam contra hospitais e universidades depois de extensos cortes de financiamento. As províncias tiveram maior autonomia no formato e administração de seus programas.

Quando se quis reconstruir a despesa com seguridade social na metade dos anos 1990, a política social tornou-se novamente prioridade. Não estava mais dirigida em tradicional Estado de Bem estar mas focando-se em **políticas sociais reconhecidas** por tendências econômicas e demográficas muito mais amplas, buscando compromisso dos próprios cidadãos em desempenhar um papel nas resoluções. Esta nova agenda de política evitaria estratégias políticas e interesses tradicionais de classe nas políticas públicas, desejando balanceamento de responsabilidades entre indivíduos, comunidades e direitos sociais e a colaboração entre setores público, privado e voluntário²⁸⁴.

Começou-se a formular proposta de coesão social, redefinindo-se funcionalidades, papéis e viabilidades de família, mercado, comunidade, agentes de governos federais, provinciais, municipais e sociedade civil mais extensa.

Na eleição de 1997, o Partido Liberal ampliou sua vantagem para 51.44% do Parlamento, e para além de quadro partidário, manifestava-se uma combinação diferenciada pelas atividades de serviços que haviam crescido para 94% da Casa – e os serviços intensivos em conhecimento eram 57.15%. Desde as camadas **formuladoras**, que representavam 14.80%, até atividades **determinantes** de recursos (51.12%), havia Parlamento claramente identificado com uma sociedade de coordenação pós industrial. Novas ocupações intensivas em conhecimento formulador e determinante se ampliavam e combinavam desde consultores políticos (2.90%), planejadores públicos (1.60%), consultores de empreendimentos (6.53%). Os professores universitários representavam 4.50% da House, contadores chefes e gerentes financeiros 6,76%, e executivos de serviços e comercio, 11.90%. Principalmente **administradores de ensino**, haviam subido para 6.75%. advogados pareceristas, 4.18%, e advogados autores, 2.59%. – combinando-se pela educação, atividades públicas e privadas. Era uma casa de formulação e determinação de recursos simbólicos, cada vez mais acompanhando tendência de qualificação e reconfiguração da cidadania. Isto também implicaria em oferta de mais serviços sociais capazes de fazer liberar produtividade e atividades

²⁸⁴ JENSON, Jane e SAINT-MARTIN, Denis (2002), Building for a New Welfare Architecture: Fostering Social Cohesion – a comparison of new policy strategies .Université de Montreal

aplicadas diretas. No próprio Parlamento, além dos tradicionais bacharéis, haviam assessores trabalhistas, sociólogos organizacionais, mais assistentes sociais.

O governo lançou a Prestação Nacional para as crianças em 1998, que reforçava preponderância do mercado na organização de políticas sociais, dividindo-a em duas: a prestação para crianças dirigida às famílias, e as transferências do governo federal às províncias para que escolhessem a melhor maneira de atingir os setores e serviços à infância para destinar os fundos. Em 1999, um acordo geral de União Social formalizou disposição de colaboração entre governos federal e provinciais, com arranjos institucionais em programas sociais, verificando natureza fiscal. Iniciativas para a pequena infância foram retomadas, mas só houve referências marginais a uma política de guarda de infância. A província de Quebec foi a única a não assinar o protocolo.

A licença parental tornou-se mais generosa, mas a inexistência de uma política nacional de centros de infância tornava a conciliação entre a vida profissional e familiar dependente do mercado. Determinadas orientações maximizadoras de lucratividade condicionavam a cidadania e direitos das mulheres desde a nova ordem econômica proposta entre 1984 e 1993. Procedimentos com respeito às mulheres atingem diretamente a cidadania social, pois elas estão dependentes da familiarização, e o acesso desigual aos serviços de guarda de infância também condiciona a mercantilização – o acesso pela renúncia fiscal do Estado é desigual. Na subvenção aos serviços, a guarda da infância continua dependente do mercado e não como direito da cidadania social.

Esta questão chegou até a Corte Suprema que não reconheceu uma demanda por dedução de custos de guarda de crianças formulada por uma pequena empresária, deduzida na conta da sua própria empresa. O argumento era o de que sem poder dedicar cuidados à sua criança, ela não poderia ter uma renda de empresária, e contestava o fato de que a legislação fiscal tinha conseqüências diferentes para as mulheres.

A juíza Claire L'Heureux-Dubé centrando bem os limites, escreveu que

Não ignoro que as deduções fiscais não são certamente a melhor maneira para o governo de oferecer uma ajuda em relação aos custos elevados da guarda de crianças e que as deduções admitidas no artigo 63 da legislação fiscal não são representativas do custo real da guarda de crianças. Talvez não se devesse subvencionar a guarda de crianças por intermédio do regime fiscal, mas de outra maneira »²⁸⁵.

²⁸⁵ YOUNG, Claire F.L. (2000), *Les femmes, l'impôt et les programmes sociaux : répercussions, selon le sexe, du financement des programmes sociaux par l'entremise du régime fiscal*. Ottawa: Condition féminine Canada.p.31

A questão dos serviços de creche representa também um vínculo com serviços sociais parentais bem maiores, dentro de um mercado que demanda mão de obra flexível para muitas mulheres, horários atípicos, longe dos maridos. No contexto de duas rendas familiares necessárias, a conciliação familiar tornou-se mais problemática. Governos provinciais adotaram medidas diferentes privilegiando a infância em risco, como abuso, violência, e redefinindo o papel das mulheres perante o Estado.

Governos conservadores provinciais reduziram desde a metade dos anos 1990 os programas dirigidos às famílias e auxílios a pais, considerando chefes de famílias monoparentais aptos ao trabalho, desde que a criança menor tivesse seis anos. Programas de ajuda só seriam disponíveis depois que outras tentativas fossem feitas, e que não houvesse ajuda de família e amigos, como se indicava no programa. Visualizaram-se parcerias com interventores privados, comunitários e familiares, reorientando auxílios à infância, e a reintrodução da **spouse-in-house** (a esposa em casa). Os governos insistiram na necessidade de ter infâncias com saúde e dentro de uma boa «paternidade», com crianças cuidadas, responsabilizando-se indivíduo adulto.

O sistema de franquias universais à infância estabelecido em 1940 transformou-se em benefícios sujeitos a teste. O reforço ao auxílio às crianças também enfatizou a idéia de que os “pais devem pagar” para reduzir o gasto social, adicionando incentivos ao trabalho e treinamento de experiências e habilidades como componentes dos seus benefícios de empregabilidade. Uma nova integrada e seletiva política de Benefícios Nacionais à infância, para aumentar o investimento social visualizando retorno mais rápido foi a de tirar as crianças da pobreza pela participação de trabalho de seus pais, e particularmente suas mães. A idéia é a de que benefícios estão disponíveis em escala ampla somente a pais que preencham condições de empregabilidade possível.

Usualmente se considerava que mães só contribuíam com sua quota ao cuidarem de seus filhos quando não havia outro adulto da família apto ao trabalho. Passou-se a se desejar que as mães só em todo o Canadá se juntem à força de trabalho em alguns casos, quando seus filhos estão jovens de apenas dois anos, e mesmo seis meses. A preocupação com uma ativa participação no mercado de trabalho como responsabilidade de todos os cidadãos representou a continuidade da individualização de políticas tradicionais de bem estar, incluindo as compromissadas com o pleno emprego. O emprego continuou sendo visto como obrigação e não direito, sem interesse ativo em políticas de pleno emprego.

A participação na força de trabalho se tornou de fato uma linha entre os “incluídos” e “excluídos” e uma mãe solitária está no grupo que tende a ser pobre e escassa, explicado pela sua “exclusão do mercado de trabalho”. Formularam-se questões que não aprimoraram direitos sociais e ampliaram modelos de inclusão para melhorar desempenho das obrigações familiares. A participação no mercado de trabalho como solução para pobreza e exclusão passou a ser incoerente com visão social democrática sobre os excluídos, pois seriam necessárias políticas preventivas sobre mudança do trabalho e das famílias na sociedade para complementar famílias não incluídas.

Os centros de guarda de infância, que apoiariam pais trabalhadores, foram iniciados decididamente em Quebec com creches universais a 5 dólares ao dia e legislação que institui entrega das crianças, com leis para eliminar a pobreza em direção a uma renda mínima. Políticas que seguem aumento do trabalho parcial e contratos de curto prazo foram incluídas na lei que reformou o Seguro Emprego visando inclusão de certos trabalhadores de tempo parcial. Os trabalhadores mais precarizados com períodos alternados de emprego e desemprego, tiveram seu acesso e taxas de compensação limitadas. Para os cidadãos diariamente engajados em trabalho, as mudanças foram vistas como sinais de degradação do modelo canadense: “novos problemas sociais”, como os “**sem teto**”, mendicância, demissões, desemprego de longo prazo, insegurança no emprego, reaparecimento de cozinhas de sopa coletiva, e alto número de instituições de caridade – mesmo com seguridade e assistência sociais. Uma reversão do desenvolvimento social.

Para a velhice, a única mudança efetivada cortou a seguridade garantida dos idosos de alta renda pelo imposto de renda. Isto atingiu apenas 5% dos idosos.

O *Canada Pension Plan*, programa contributivo de pensões, foi protegido. A sensibilidade do eleitorado sobre as pensões, já evidente na seguridade de renda da velhice, foi importante para o caso das pensões. Estas oportunidades reforçaram o programa, graças a consensos intergovernamentais. A taxa de contribuição foi aumentada dos empregadores e empregados, mas o rendimento máximo atingível em aposentadoria passou a ser de somente 35.400 dólares canadenses anuais.

O investimento em Educação manteve-se constante ao longo da década e a educação elementar teve a maior parte na receita geral: em 1991, 8.4%, em 2000, 8.1%. Já a educação *pós secundária* medida em PIB teve 5.3% em 1990, e 8.1% em 2000²⁸⁶.

O Canadá tem hoje 60 universidades com cursos diversos não confessionais, e a educação superior se transformou em empresa de finalidade pública. Os dados mostram que melhor educação está correlacionada a aumentos nos salários por trabalho em perto de 30%. Na década de 1990, houve grande aumento na centralização dos sistemas educacionais. No início da década de 1990, 235 mil estudantes em tempo integral receberam assistência financeira do Plano de Empréstimo do Estudante.

A **habitação** teve estagnação nos anos 1990 embora baixasse custos pela radical transformação de ciência da construção e tecnologia, com eficiência de energia e conservação de recursos na construção. A capacidade de compra foi o grande problema especialmente no começo da década. Em 1999, permitiu-se mudanças financeiras que removeram barreira significativa para compradores do primeiro imóvel. Os grupos sem teto, as habitações de assistência e habitações de aborígenes foram centros de atenções. As estatísticas revelavam que 80% das famílias com um marido de chefe eram proprietárias de suas casas, apenas a metade com hipotecas. Já somente 54% de famílias vivendo em casamentos de fato possuíam suas casas, e três quartos tinham hipotecas. Nas famílias monoparentais 45% eram proprietárias, a maioria com hipotecas. Um quarto dispendia mais de 30% da sua renda em habitação, chegando a 50%. O déficit habitacional aumentou, pela pouca oferta nos anos anteriores.

3.2.1. A cidadania congregativa pelo Estado de investimento social

Um ano após referendo de 1995 vencido pelos federalistas por margem de menos de 1% dos votos em Quebec, o Departamento de Herança Cultural do Canadá identificaria questões de coesão social como problema **político**, exatamente quando da crítica redução da despesa social federal bem como a priorização aberta à rápida redução do déficit. Esta nova visão emergiu no contexto específico de uma iniciativa de política alternativa que inovou cruzando ministérios, e criando uma unidade no *Privy Council* em 1996. Depois de uma década de cortes no serviço público, o objetivo foi de repor a capacidade das políticas públicas e aumentar o relacionamento com peritos não governamentais e universidades.

²⁸⁶ Fonte: Survey of Financial System of School Boards; Federal Government Expenditure in Support of Education; Statistics Canada

A deterioração do gasto social tradicional e a retirada de compromissos sociais federais indicavam necessidade de retomar o diálogo social quando o déficit sobre o PIB se reduzira de 3 para 2% a caminho da eliminação, e a economia experimentava grande crescimento. O superávit trouxe expectativa federal em dirigir novo gasto social.

Denominou-se esta nova formulação como **Estado de investimento social** diferenciando-o do tradicional Estado de Bem Estar Social, e indo bem adiante de simples cortes e retiradas de financiamentos do período de transição conservadora.

Argumentava-se que o Estado tradicional na sua melhor forma construía solidariedade colocando todos os cidadãos em um piso estrutural igual com respeito a um espectro de direitos sociais, provendo um senso compartilhado de seguridade social. A cidadania uniforme foi sendo alterada por direitos focados e diferenciados, alterando também sua identidade, ao diferenciá-la por demandas e estratificá-la por receitas.

O sentido de seguridade compartilhada apoiava uma visão de que as sociedades de mercado possuíam múltiplos riscos para todos os cidadãos, riscos que o Estado poderia mitigar através de técnicas de políticas sociais, incluindo seguridade social e desfrute social de benefícios do crescimento econômico.

As novas políticas, em contraste, passaram a localizar o risco nos indivíduos e seus níveis, e capacidade em estarem aptos a desenvolverem capital social e humano. Apoiavam a visão de que na hierarquia multidimensional de renda, educação, habilidades, saúde e outras áreas, o lugar da cidadania depende do que ela faz com suas oportunidades. Mesmo entre os mais fracassados, nesta visão, há uns poucos resilientes que bem sucederam. Assim, as novas políticas sociais se concentraram em construir resiliência e autonomia pelo desenvolvimento de capital social e humano, mais do que prover uma confiável seguridade para todos os cidadãos.

Observava-se que os direitos sociais universais beneficiaram a maioria dos cidadãos mais do que umas minorias marginais, pensando no múltiplo de pessoas atendidas até o custo da utilidade marginal decrescente, deixando muito poucos de fora. Mas eram uniformes, não previram deficiências de produtividade e diferenciais importantes de gênero e minorias. Foram tomados por direitos de status sobre a produtividade ponderada real dos agentes.

O enfoque que se desenvolveu nos anos posteriores, porém, foi o de pensar inversamente: quanto mais pessoas cobertas pelos direitos sociais, mais difícil seria reduzir o custo do Estado de Bem Estar Social. A resistência a mudanças radicais

permaneceu alta contra os primeiro cortes. A transformação tanto do discurso de coesão social como de condições sociais – incluindo acesso aos direitos sociais como sistema de saúde, seguridade de emprego, benefícios à infância, começaram a ter seus efeitos na **cultura política**.

Agentes políticos desde o período conservador até a metade dos anos 1990 sugeriram idéias que não seriam aceitas normalmente pelos canadenses - como financiamento de apenas dois terços do sistema de saúde e o restante pelo beneficiário, para prevenir futura erosão do sistema. Outra visão comumente apresentada era a de que a “carreira tradicional” estaria à morte, e de que os jovens deveriam encarar que a seguridade iria ter riscos e mudanças para a vida toda. O aprendizado permanente seria a única garantia depois de entrar no mercado de trabalho, e as alternativas oferecidas seriam a descentralização, autonomia local, ação voluntária e mesmo caridade, ao invés da ação da burocracia pública²⁸⁷. Mas cresceu o recurso à política participativa como desafio à tendência de transformação dos recursos de bem estar em “atividade não estatal”. Ao mesmo tempo em que o interesse nas instituições políticas declinava a criação de vínculos de conectividade entre indivíduos foi maior do que relação entre cidadãos e Estado. Os reinvestimentos seletivos desenvolvidos desde 1995, e Estados de “investimento social” como “sociedade ativa”, representou um regime de cidadania em busca de legitimação e correspondência entre a percepção dos cidadãos e aquelas dos Governos.

A visão majoritária foi de que o Estado reduz suas contribuições tradicionais à cidadania social e concentra-se mais na regulação e responsabilidades do que em direitos. Ele coloca novas fundações para amplo senso social de identidade e pertencimento no qual a coesão é constituída primariamente não através do Estado, mas pela **sociedade civil**. Assim, a política social e a coesão social se desassociam, mas também buscam nova construção pela sociedade civil, que se empoderaria. A cidadania se torna assunto da comunidade, enquanto a política social faz sua principal contribuição ao empoderar indivíduo e autonomia da família, em que o Estado entra como agenciador. Uma premissa é a de que políticas sociais constroem coesão social pela constituição direta do regime de cidadania. O caráter teria se deslocado.

²⁸⁷ Isto aparece em documentos do FRASER FORUM(2002), **Private Charity versus the Welfare State**. Instituição de tendências conservadoras que trabalha o bem estar devocional de organizações civis no Canadá

De 1950 até 1980 assistiu-se a um regime de Bem Estar liberal social tradicional com vários suportes sociais democratas. De 1980 a 1994, ocorre a erosão e focalização intensiva com aumento da mercantilização dos serviços sociais, e JENSON (1999:10-20) observa que se define a coesão social como processo contínuo de “desenvolvimento da comunidade de valores e desafios compartilhados, e igualdade de oportunidades dentro do Canadá, baseado no sentido de confiança, esperança e reciprocidade”²⁸⁸.

Além da coesão social, outras políticas emergiram das deliberações relacionadas a desenvolvimento humano e à sociedade baseada no conhecimento. Juntas representavam uma visão de alcance futuro sobre aspectos centrais da política social: desenvolvimento social e individual, e natureza cambiante da demanda de trabalho. Com fundos federais para a pesquisa nos anos subseqüentes, o acento nos valores compartilhados foi questionado, pois o País é caracterizado por diversidade étnica, religiosa e nacional, e conflitos de valores tiveram expectativa de ajudar o processo democrático. O reconhecimento da coesão social de longa duração e fontes de divisão social e polarização trouxeram preocupação sobre evolução da coesão. O programa afirma que

“tornou-se aparente que os conceitos relacionados de inclusão, exclusão, capital social e diferenciação são debates centrais na política pública e devem ser examinados de um ponto de vista sociológico. Temas sociais como acesso ao trabalho, educação, pobreza, e desigualdades sociais, diversidade social e cultural, e desafios emergentes, como divisão digital, são só alguns dos indicadores significativos de sociedade socialmente coesiva”²⁸⁹

São conceitos que também afetam por seu turno a própria coesão social em outro nível de investigação social, a partir da pesquisa social e da posição dos agentes que se encontram em diferentes campos de associação. Mediando níveis diversos de ação estão a política pública, as instituições sociais e a sociedade civil. Este modelo atenta para a consideração da implícita mutualidade do econômico e do social, verificando resultados sociais como constituídos pela distribuição de benefícios sócio econômicos por dentro da sociedade, a qual ela mesma é determinada não somente por instituições como o mercado, mas também pela formação de capital social por um lado, e pela política econômica e social do outro. Mais ainda, o modelo significativamente amplia o conceito de distribuição sócio econômica, ao identificar desigualdades em educação, saúde,

²⁸⁸ JENSON, Jane e PHILLIPS, Susan (1999) *The Changing Canadian Citizenship Regime*, in C. Crouch, K. Eder e D. Ambini (eds) **Experiments in Citizenship**, London: Oxford University Press, pp.10-20

²⁸⁹ STANLEY, Dick. 2003 *What do we know about Social Cohesion: The Research Perspective of the Federal's Government Social Cohesion Research Network*. **Canadian Journal of Sociology** 28(1): 5-17

qualidade da comunidade e outros, como tão cruciais para coesão social como a distribuição de renda. O modelo de pesquisa da coesão social ultrapassa divisões nacionais, regionais e culturais e as associadas com gênero e gerações – todas reconhecidas como demandas legítimas no regime de **cidadania tradicional** do Canadá²⁹⁰.

Esta definição peculiar se centra em indivíduos mais do que nas coletividades sociais, e a coesão social é definida como “a soma sobre a vontade da população de indivíduos de cooperar uns com os outros sem coerção, em um complexo padrão de relações sociais necessitadas pelos indivíduos para completar seu curso de vida”, ou em resumo “a propensão média dos indivíduos a cooperar”.

A ligação entre o entendimento individual da coesão social e o “senso de confiança, esperança e reciprocidade” na definição original do programa de pesquisa observa uma rede horizontal social, constituída por vínculos entre indivíduos. Mas a concepção da cidadania retorna questões de cidadania civil que seriam discutidas. Ela amplia a **responsabilidade civil difusa** a partir de um micro nível de coesão social que discute os temas consagrados de cidadania canadense.

O regime de cidadania tradicionalmente promovido no Canadá pelas próprias políticas do Estado de Bem Estar tiveram influência indireta na produção da coesão social. A política social tem importância pelo papel das instituições como o **mercado**, a **família**, o **sistema de justiça**, e a **seguridade pública**, bem como os níveis e meios do próprio engajamento social dos cidadãos pela sociedade civil. São modelos multifacetados de contratos além do alcance do Estado, alguns confinados ao âmbito da responsabilidade individual. A extensão em que produzem coesão social, ainda está sendo avaliada desde a segunda metade da década de 1990, como cooperação potencial.

Tanto as redes de cooperação como divisão de trabalho poderiam teoricamente ser entendidas como criação de solidariedade pela institucionalização e interdependência entre estranhos, ou “**solidariedade à distância**”²⁹¹. Já que a típica instituição para organizar a cooperação, confiança e interdependência entre estranhos é o **mercado**, o Estado se move com os regimes de cidadania para equilibrar desigualdades entre o mercado e direitos civis, políticos e sociais. Instituições paralelas

²⁹⁰ JENSON, Jane (1997) “Fated to live interesting times: Canadas’ Changing Citizenship regimes” *Canadian Journal of Political Science*, 30 (4): 627-644

²⁹¹ LEVESQUE, Maurice, BRUNO Jean et WHITE, Deena (2001) **Les indicateurs sur développement social: le point de vue des acteurs**. Montreal: GRASP. Université de Montreal

constitucionalizam o mercado em políticas sociais e criam esquemas de seguridade social, programas de assistência e sistemas de saúde.

Tanto cooperação, confiança e reciprocidade podem ser organizados pelo menos em três diferentes níveis, tipicamente estruturados e instituições domésticas e privadas como família, amizade e vizinhança, mas estas micro-solidariedades têm provado ser muitas vezes etnocêntricas e xenófobas quando reunidas em comunidades de conexão, afastando vizinhos indesejados. A reciprocidade também pode ser organizada no **terceiro setor**, tanto em filantropia e ação voluntária, mas o caráter voluntário preclui a idéia de universalidade e inclusão. Aqueles a quem se doa recursos ou tempo são favorecidos pelo particular universo de valores do doador, dentro das necessidades de clube, voluntários que se identificam com sentido imaginado, seja como religião, etnicidade, vizinhança, grupo profissional ou social, estilo ou qualquer motivo mais.

Finalmente, a cooperação organizada pelo Estado realiza a taxação com transferências entre indivíduos e regiões e acesso igual aos serviços profissionais como saúde e educação. Pelas “políticas de bem estar social”, os cidadãos são obrigados a cooperar anonimamente com colegas que não conhecem dentro da reciprocidade difusa coercitiva. Ele é um **agente desengajado** e sua política econômica ou social é só uma das que determina resultados sociais para os indivíduos. Tem somente papel pequeno e indireto na influência sobre a “propensão a cooperar” uns com os outros. A cooperação estruturada pelo Estado em direitos sociais fundamenta coesão social no Bem Estar.

A hipótese de a cooperação ser realizada no âmbito da sociedade civil, um paradoxo produzida pelo mercado, família, instituições de serviço e ampliações de associações dentro da comunidade, depende da capacidade destas associações passarem dos **níveis locais pela subsidiariedade gerada pelas ações de conhecimento**, e se inserirem como um novo tipo de agenciadoras de interesses organizados da sociedade, incluindo novos níveis institucionais de mercado dentro de seu âmbito de atuação. São as sociedades civis integradoras de **segundo e terceiro grau** de complexidade e diversidade como organizações mediadoras perante o Estado.

A nova política social do Canadá desde 1998 tem caminhado nesta direção, embora tenha oscilado entre o **neoliberalismo e a social democracia** conjugados.

O Estado de Bem Estar tornou-se vulnerável porque o keynesianismo social entrou em decadência como instrumento de ação governamental, a partir do paradigma de uma economia sem dívidas, e o sistema de bem estar era inadequado para prevenir

controles financeiros. O problema também estava na incapacidade de gerar maiores atendimentos do Estado de Bem Estar que deixou problemas sociais maiores inertes.

Dentro da visão neoliberal calculista apresentada na década de 1980, o regime canadense foi visto como modelo social de alta carga fiscal, baixa competitividade e convite à dependência ou fraude. Esta discussão não ampliou o valor da seguridade social e foi inteiramente centrada na capacidade produtiva e redução do déficit através de cortes no dispêndio social, mais do que na capacidade de consumo. Até porque escalas produtivas já não eram determinantes no momento de transformação dos padrões operacionais do capitalismo, mas sim sua mutação tecnológica, que implicava a adoção de mais capital por homem/hora, intensiva educação por profissional e relativo desinteresse com o padrão médio de profissionalização, carreira, consumo, e reprodução de habilidades crescentes.

A transformação foi operada pelo paradoxo de um **capital humano** que se tornou discurso determinante na fase posterior de conversão dos serviços, onde o padrão industrial já estava redefinido. Mas as produtividades técnicas ficaram maiores com coeficientes de rendimentos menores. O resultado foi a troca do conceito de pleno emprego pelo de eficiência de custos e baixa inflação, legitimando inevitabilidade do contraste econômico e eliminando urgência ou habilidade em agir contra os contrastes.

Mais importante do que o abandono da universalidade foi a privatização do seguro desemprego pela retirada das contribuições do governo federal, enquanto as contribuições de empregadores e empregados permaneciam as mesmas. Estas reformas iniciaram crescente polarização entre elites econômicas e políticas e classes beneficiárias do sistema de bem estar por outro lado. A estratégia de mudanças parciais fez com que crescesse o ceticismo dos canadenses na capacidade de suas instituições políticas em representar suas aspirações e suas visões. A nova visão de políticas sociais intensificou disputas de políticas territoriais a partir da metade dos anos 1970 até 2000, desafiando o papel social do governo federal. Em 1976, o Partido Québécois alcançara o poder na província de Québec, confirmando seu status de força política majoritária. Em 1980 e 1995, houve tumulto dos referendos de separação de Québec com a idéia de soberania perdendo por mínima margem. O **conflito territorial e o fracasso da reforma constitucional** fragmentaram o sistema partidário no nível federal.

a. Variáveis de federalismo e novo Bem Estar como reciprocamente condicionadas

Estes movimentos regionais se somaram aos movimentos sociais e étnico-culturais que ampliaram a antiga dimensão trabalhista que o Canadá apresentava que se localizava também regionalmente e dentro de acordos específicos entre elites e grupos desfavorecidos. O federalismo formatara programas sociais canadenses como uma adaptação por suas características às condições de aceitação do relacionamento entre governo federal e províncias forçando, muitas vezes, mudanças de relacionamentos.

Assim que os programas federais maturaram, eles reforçaram a presença do governo central na vida diária dos canadenses em seu dia a dia, e o enfraquecimento dos mesmos programas nos anos recentes do final do século questionaram a comunidade política construída em torno do Pan-Canadianismo.

O Bem Estar do Pós Guerra foi uma força centralizadora na federação canadense, porque as políticas sociais sustentaram poderes fiscais do governo federal por décadas, aumentando os gastos sociais e declinando os compromissos com defesa que legitimavam a predominância tributária do governo federal. Os controles sobre fluxo financeiro desta magnitude habilitaram-no a harmonizar o regime tributário do país como um todo, e deram credibilidade ao seu compromisso com a gestão econômica keynesiana. Mas isto declinou após os anos, e tirou legitimação política inerente a programas sociais nacionais. O poder fiscal federal declinou mais rápido e amplamente.

Em nível mais profundo, programas sociais jogaram papel em definir a natureza das comunidades canadenses sobre as quais se assenta a federação. Os programas sociais foram e são vistos primeiramente como integração territorial, criam experiências compartilhadas em um país marcado por diversidades territoriais e reforçam vínculos entre o governo federal e indivíduos como vinculados às suas sociedades específicas, ao longo do país. São estratégias de formação de identidade, enquanto políticas econômicas e culturais tendem a jogar interesses regionais uns contra outros. O governo federal pode apelar a assuntos sociais que sobrepõem divisões territoriais.

Em 1960, os Liberais viram programas sociais como parte de uma estratégia vitoriosa para reforçar a presença do governo federal e encorajar a construção da nação no Canadá, porque muitos canadenses, especialmente no Canadá inglês, acabaram vendo assistência médica e outros programas sociais nacionais como parte da identidade canadense que os distingue do vizinho poderoso, e parte de seus vínculos em um vasto país conjunto. Os programas sociais foram instrumentos bem vindos para equalizar

disparidades regionais, especialmente nas províncias do Atlântico, focados em franquias de equalização para reduzir o imenso gap fiscal entre províncias ricas e pobres. Mas também foram importantes as transferências implícitas nos programas sociais nacionais. As populações das regiões mais pobres têm proporções maiores de necessitados que se beneficiaram de programas sociais com proporção menor local de tributos.

A importância das políticas sociais foi enfatizada no referendo de 1980, e a vinculação com o governo federal foi importante aliada dos federalistas em Quebec, que argumentaram sobre a perda do padrão de vida da província. Em 1995, as restrições orçamentárias do governo federal enfraqueciam a política social e impossibilitaram a defesa de benefícios sociais. O Partido Quebecois apresentou que justamente a soberania iria salvar pensões e outros benefícios, mostrando os federalistas como restritivos ao desenvolvimento. Questões de identidade política estavam no centro do debate com a forma da província se supor construindo um modelo social alternativo não somente vinculada burocraticamente a vantagens de programas sociais.

A Carta de Direitos e Liberdades tem elemento de renovação da composição da sociedade civil e ampliação da quarta geração de direitos, os *direitos de responsabilidades civis ampliados*. Ela não definiu dimensão de cidadania social muito forte como esperavam defensores do Estado de Bem Estar, e o círculo nacionalista do Quebec dela se desvinculou argumentando que não a elaborou nem a construiu. Entretanto, a partir do multiculturalismo, outra realidade começou a ser construída, que foi ampliação do social liberalismo por responsabilidade civil *compartilhada* – algo que desenvolveu sentido de comunitariedade além da comunidade convencional.

As condições tradicionais de cidadania social de terceira geração tutelavam pertencimentos étnicos pelos direitos sociais e proviam necessidades econômicas tutelando diferenças étnico culturais agregando sentido de *povo*.

O multiculturalismo proporcionou possibilidade da criação de etnia social. Como afirma HASSMANN(2005),

“O Canadá é povoado por pessoas que chegam com seus ancestrais de centenas de grupos étnicos com notáveis hereditariedades, e torna-se ainda mais surpreendente porque não provoca desunião, mas integração entre os canadenses. Podemos responder que isto acontece porque é parte de uma etnia canadense. Frequentemente as pessoas confundem etnia com a ancestralidade biológica, com descendência, e não é assim. Uma etnia social é construída. Tanto os nascidos de imigrantes como os imigrantes, sentem-se canadenses, vivem dentro de uma realidade onde têm oportunidades e constroem suas oportunidades em meio aos nascidos de outras imigrações anteriores. A política do multiculturalismo permite e até encoraja os canadenses a reterem aspectos

ancestrais de seus costumes e sua língua, mas o que se verifica é que isto não desfaz a tendência da maioria das pessoas em se tornarem canadenses étnicos.

O liberalismo multicultural é social porque aceita a contribuição de grupos diferentes para aprimoramento do próprio canadianismo. O canadianismo não se fecha em si mesmo como grupo primordial fixo, que exija adesão incondicional. Esta forma de desenvolvimento político e social aumenta a participação diferenciada e evita comunidades fechadas. O estímulo a que imigrantes mantenham vínculos com suas comunidades, ao contrário do que pensam conservadores em geral ou antiliberais, estimula identificação com o próprio Canadá, pois se sentem integrados na comunidade canadense, fazendo suas opções.

”Os antiliberais desejariam manter comunidades separadas, educações separadas. Nossa Carta de Direitos e Liberdades é clara, estatui a preservação e reforço da herança multicultural dos canadenses, e a lei prevê políticas e fundos para assegurar a diversidade, mas de forma voluntária ao indivíduo, baseada nas escolhas de identidades principalmente individuais que as pessoas fazem. Não se força crianças a viverem separadas por culturas de suas etnias, religiões ou racialidades. Esta seria uma visão de um multiculturalismo conservador.”²⁹²

O keynesianismo acionado 1950 a 1980 era liberalismo social de Estado a partir dos corpos burocráticos do Executivo, e isto ainda se mantém parcialmente de modo compensatório com a eliminação do déficit, atendendo requerimentos de **política social**. As transferências de recursos às províncias foram alteradas, com cortes que tiveram influência na depreciação da qualidade de vida, mas o comércio liberalizado também as empoderou ao provocá-las a realizar negócios fora de suas fronteiras constitucionais.²⁹³

Elas buscaram atrair capital forâneo e o nível municipal foi resultado do efeito dominó de ampliação de descarga de tarefas dos governos provinciais para governos municipais. A grande concentração de poderes guardadas nos Executivos provinciais foi parcialmente desconstruída com o avanço da relação da capital nacional com as cidades. O fenômeno de '**glocalização**' e '**glurbanização**', promoveu a globalização, mas também resistiu a ela, subsidiando infra-estrutura e investimentos e aumentando a posição das cidades internacionais canadenses onde o comércio está organizado.

O neoliberalismo dos anos 1980 abriu espaços para a sociedade civil terceirizada pela qualidade contratada e combinada, que abriu terceirizações pela redução de custos, prejudicando políticas protecionistas, mas empoderando também amplamente novos agentes de serviços, comercialização e redefinindo o que viria a ser conhecido como “terceiro setor”, inclusive para as organizações não lucrativas.

²⁹²HOWARD-HASSMANN, Rhoda, “Canadian” as an ethnic category: implications for multiculturalism and national unity in **Canadian Public Policy** Vol XXV nº 4, 1999. Howard-Hassmann é titular da cadeira de Estudos Globais da Universidade Laurier em Waterloo, professora emérita da Universidade McMaster em Hamilton.

²⁹³ COURCHENE, Thomas J Glocalization: The Regional/International Interface, op.cit

Quando se trata de compreender o novo dilema posto à entidade Estado-Nação, verifica-se como ele se tornou visível em situação de Alta-Modernidade, pois o Estado canadense atua em **muitos níveis** e existe em **muitos níveis**. Funções de Governança são desempenhadas não apenas nos níveis públicos, mas espaços de mercado e sociedade, porque o poder está sendo fragmentado e reconstituído em muitos centros diferentes. A Carta de Direitos e Liberdades foi o início demarcatório em 1982 dos direitos de trânsito civil da sociedade canadense a nova forma de representação perante seus poderes constituídos. Diante de relacionamento associativo que se congrega, ao invés de uniformizar.

CONCLUSÕES

O *liberalismo* que ampliou o original conservadorismo protecionista de canadense de empreendimentos e empregos foi, então, a solução inicial que se revelaria a grande estratégia social ao longo do século XX da cidadania civil do País.

Ele advinha da própria construção cognitiva constitucional que dera origem a federação canadense – sendo um modelo tardio de federação e ainda dependente do comércio exterior britânico, engendrou uma solução conservadora de empreendimentos que precisavam ampliar alianças internas para fixarem a integração nacional e aumentar a sociedade civil. Concedeu direitos liberais para reforçarem regiões em interação e classes em combinação. O liberalismo democrático que lhe seguiu adaptou suas soluções, ampliando-as, e por isto construiu uma longa hegemonia e prestígio social.

Muito além de uma solução de dividir a sociedade em contradições permanentes, desenvolveu a proposta conservadora de cidadania civil protegida e universalizada frente à hegemonia anterior britânica, formulando políticas expansivas que garantiam divisas para ampliar investimentos em recursos humanos e reinvestir em direitos sociais tornando-os homogêneos e atendendo pressões por inclusão que garantiriam também ganhos de produtividade.

A política liberal social antecipava-se a demandas por ampliação de comércios vantajosos, aumentando também oferta de mão de obra qualificada para a indústria, e ampliava demanda de produção agrícola, especializando fornecimentos às cidades, aumentando complementariedade rural-urbana e integrando cadeias de produtos que constituíam uma sociedade de representação industrializadora da ruralidade e ruralmente consumidora da industrialização. Investidores e trabalhadores desenvolviam uma sociedade de programas liberais e sociais democratas.

As reduções daí operadas nos modos de vida integrados da sociedade canadense intermediadas pelo Estado na forma de serviços de Bem Estar Social, aumentaram a histórica interação de regiões a partir da década de 1950, compensadas por transferências entre províncias, setores, classes e grupos sociais mais pobres por um modelo de Pan Canadianismo inclusivo. Ele baseou-se fundamentalmente em recursos para Saúde, Educação pós-secundária, Previdência Básica à Velhice e Assistência a famílias vulneráveis. O período de 1960 a 1980 assistiu à consolidação de uma sociedade moderna, fundada na igualdade de oportunidades, e logo após na igualdade de condições, desconstruindo crescentemente critérios de hereditariedade patrimonial na geração de mobilidade social e principalmente inter-geracional.

Este crescimento homogêneo desenvolveu autonomia para uma sociedade civil ampliada com novas obrigações entre grupos sindicais, étnicos, femininos, culturais-francófonos, aborígenes, criando socialização de terceira geração.

A cidadania social homogênea seria redimensionada por uma congregação crescente de direitos diferenciados ao longo da década de 1980, trazendo a revisão constitucional com uma Carta de Direitos e Liberdades, que assumiria o liberalismo multicultural como nova fase do liberalismo social histórico

A *crise* que trouxe a discussão nacional da Carta de 1982 apontou também para a *oportunidade* de ampliação dos direitos civis *conexos* que tornariam o Estado Multicultural representante de uma cidadania congregativa diferenciada, atento a diferenças complementares dos indivíduos associados sob uma mesma norma.

Quando foi experimentada a regressão de direitos civis à cidadania caritativa, pela privatização da solidariedade e advento de radical mercantilização de atividades nos anos de Governo neoliberal em meados da década de 1980 a 1990, a sociedade canadense rejeitou a lógica de financeirização completa de todos os serviços e seguros sociais, reafirmando o compromisso com o liberalismo de sua fundação.

Modernidade, no caso canadense, representou desde o primeiro período o desenvolvimento da fase superior da Tradição, oportunizando nexos articulados para reformas que viabilizavam sua transformação em oportunidades mais inclusivas, ampliando a democracia. Sua continuidade gerou a Modernidade reflexiva, especializações maiores, que definem especializações, modificando atividades e formas de representação.

BRASIL
Parte I
Configuração

1. Os anos 1930-45 e a composição do Regime Corporativista Conservador

O **primeiro período** se estendeu desde o governo provisório de 1930 até 1945, e ao mesmo tempo em que respondeu às circunstâncias internacionais de depreciação do café, foi integrando nova visão de sindicalismo, questão trabalhista e previdenciária conformando coalizão e regime com profundas repercussões nas relações sociais posteriores. A criação do Ministério do Trabalho, comissões mistas e Juntas de Conciliação e Julgamento, formava conjunto para solucionar conflitos e fiscalizar regras para sindicatos, com limitações à pluralidade.²⁹⁴ Previa-se que somente profissões idênticas, similares ou conexas poderiam organizar sindicatos, e só os reconhecidos poderiam negociar acordos, com contas fiscalizadas por representantes do Ministério.

Os direitos civis foram vinculados aos direitos trabalhistas, regulados ao Estado. Oportunidades de reunião, associação, direitos de propriedade, foram ampliados, mas entendidos como função da questão social, uma vez que se os compreendia como “elementos da ordem revolucionária”. Promovia-se amplas modificações em direitos sociais ainda no governo provisório, que unira taticamente orientações muito diversas alegando realizar reformas políticas, mas a composição de tenentes visava quebrar o poder oligárquico utilizando poderes trabalhistas para isto. A coalizão heterogênea durou muito pouco, e o principal comandante tenentista Juarez Távora foi nomeado interventor geral do Acre à Bahia, enquanto o comando geral civil e militar liderado por Osvaldo Aranha e Góis Monteiro formulavam planos de prolongar Governo provisório com organizações revolucionárias contrapostas a tradicionais partidos. Surgia a *Legião de Outubro* para definir programa político ditatorial, representação política classista, nacionalização de setores econômicos e reformas trabalhistas. Em São Paulo, prolongava-se intervenção do tenente João Alberto Lins de Barros.

Estas diretrizes logo se chocaram com líderes dos partidos, mas Vargas as referendou em encontro com as Forças Armadas em 1931: o sistema de representação de classes seria aperfeiçoamento para falha representação individual da vontade popular. Surpreendeu liberais e se identificou com o Clube 3 de Outubro, fundado pelos tenentes para propor assembleias especializadas e conselhos técnicos de organizações de classe como colaboradores da administração política. Realizou reforma drástica no

²⁹⁴ Existiria um regime de duplo sindicalismo até 1935, com a Confederação Unitária do Brasil, ligada à Aliança Libertadora Nacional comunista, que reuniu 30 delegados em convenção nacional, representando mais de 500 mil trabalhadores neste ano. A Lei de Segurança Nacional decretaria sua ilegalidade e de todas as organizações operárias independentes.

Supremo Tribunal Federal, diminuindo ministros de 15 para 11, aposentando compulsoriamente adversários da revolução, mas encaminhando revisão da lei eleitoral para iniciar convocação Constituinte. Prosseguiu nomeações de interventores tenentes para os estados. A movimentação provocaria Revolução Constitucionalista de São Paulo, sufocada sob compromisso de pronta constitucionalização. Em 1932, o código eleitoral inovaria com voto secreto, direito de voto feminino e representação classista nos Legislativos. Em 1933, se instalaria a Assembléia Constituinte se instalaria.

Crescia uma coalizão visando ampliar produção interna na disputa contra agentes mercantis ligados à exportação de primários e importação de manufaturados, pois o modelo não sustentava mais o crescimento dos grupos urbanos. Os *intermediários importadores* do centro do País foram paralisados pelo controle cambial. A Constituinte teria disputa entre grupos regionais, lideranças partidárias e novos blocos. Os tenentes organizaram um Partido Social Democrático em vários estados do Norte, também representado em alguns estados do Sul. Para a formulação da Constituição, quiseram soberania absoluta à União federal.

Em 1933, a radicalização urbana buscava aprofundar ruptura *dentro do sistema de alianças entre fazendeiros e industriais* que virtualizara 1930. Sob influência do tenentismo, se propunha modelo alternativo de integração rural-urbana pelo cooperativismo empreendedor visando *aumento na oferta de alimentos*. Diagnosticou-se o *intermediário mercantil* interno como grande atravessador entre produtores e consumidores, propondo-se o cooperativismo corporativista de bem-estar social, algo que a Terceira República Francesa construía como solidarismo social. Juarez Távora assume o comando destas reformas como Ministro da Agricultura em 1933, e se propõe em seu discurso de posse,

“(...) atacar o excesso de intermediação entre o produtor agrícola e o consumidor das cidades, assim como a ganância dos intermediários, fatores que empobrecem o produtor. Criar um Plano de Organização Agrária com um sindicalismo cooperativista em todas as suas modalidades...”²⁹⁵

BENETTI (1986:21-32) descreve que nos primeiros anos de 1933 a 1934 se visava constituir consórcios em cooperativas de consumo, crédito e produção, derivadas de centros em redes que previam formação de federações e confederações. Tratava-se de criar proprietários mutuais-cooperativistas como meta que Távora já defendera no Congresso Nacional Revolucionário de 1932 considerando ideais “social-

²⁹⁵ Trecho do discurso de posse de Juarez Távora como Ministro da Agricultura, 1933

democráticos”. Este programa potencializaria médios granjeiros diversificados e fornecedores de industriais urbanos, indo contra o próprio modelo pecuário fornecedor que participara do pacto de poder. Previa acesso prioritário de pequenos proprietários rurais a créditos públicos. Cooperativas de consumo concorrerem com atacados, formando estoque para associados.³²

Um decreto amplia áreas de Habitação, Assistência Médica, Ensino, Seguro de Vida e Previdência e cooperativas de produção para oferta de mão de obra - substituindo muitos sindicatos tradicionais. Sofre forte concorrência da iniciante burocracia sindical e também de oligarquias mercantis compradoras de safras. De 1934 até 1937, funcionariam 351 cooperativas especialmente em São Paulo e Rio Grande do Sul, em permanente conflito com o interesse em dispersá-las. Távora abandona o projeto em 1934 após o fim da Constituinte e posse de Vargas como Presidente, mesmo convidado a assumir o Banco Rural, pois outro decreto submetera o sistema cooperativo ao Ministério do Trabalho.

1.1.. O Estado, a visão social da burocracia e os agentes políticos

O capítulo sobre a ordem econômica e social introduzido na Constituição de 1934 reconhecia a existência de direitos sociais, delegando à União competência para regular e intervir nos contratos e esfera da produção. A Justiça do Trabalho se formava através do Conselho Nacional do Trabalho, Conselhos Regionais, Juntas ou Juízos de Direito para instâncias diferenciadas. Este modelo perpassaria todas as décadas sem alterações substanciais. O Governo Federal também legislava sobre salário mínimo, indenização a trabalhador despedido e regulava sobre exercício de profissões. Embora houvesse pluralidade dos sindicatos, se exigia representatividade de 1/3 da categoria para reconhecimento, e se os dividia por setores econômicos, subordinando-os separadamente ao Ministério. Reiterava-se sua função de colaboradores do Estado.

A legislação sobre Previdência foi modificada, com contribuições paritárias das União nas cotas previdenciárias e a formação continuada de Institutos de Aposentadoria e Pensões, promovendo-se rápida expansão de corpos burocráticos como uma das mais importantes fontes de emprego público. Erigia-se o corporativismo trabalhista, ao invés do sindicalismo associativo, e o capitalismo regulado pelo Estado incentivava movimento de *gregarismo sindical* entre trabalhadores através de uma dependência

³² Maiores detalhes sobre a organização do Cooperativismo Corporativo de Bem Estar Social in BENETTI, Maria Domingues (1986) **As Relações entre Estado e Cooperativismo: Análise do período 1933/37** Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística.

calculista que se formaria pelo clientelismo burocrático. Tratava-se de sistema diferenciado que incorporava grandes categorias na estrutura corporativa aumentando o poder regulatório do Estado.

A cidadania civil se instituiu como complemento destes corpos burocráticos porque as características organizacionais da burocracia foram construídas por delegação do Estado Social que a suportava, isolando seus interesses e dos operários. Isto as diferenciava dos Estados de Bem Estar Sociais Democratas, que redistribuíam remunerações entre serviços e indústria, ampliando necessidades dos trabalhadores manuais. No modelo corporativo de categorias, os funcionários públicos constituíram desde logo grupo formado pelo Governo, resistente a coalizões políticas com movimento de trabalhadores, visando gastos sociais em seu exclusivo interesse. Alianças distintas apenas se esboçariam de 1951 a 1963.

Os programas foram implantados de acordo com ação econômica investidora e corpos decisórios estatais, e relações de trabalho entendidas como formalizações técnicas entre investidores e fornecedores sindicais, como colaboradores comuns da produção. À medida que a oposição comunista visava apoio em trabalhadores, houve repressão e concessões a sindicatos corporativizados que apoiavam o regime.

A agitação política e os conflitos maiores entre esquerda e direita fizeram o Congresso autorizar o Executivo a governar sob Estado de Sítio em 1935 e finalmente dissolver o Legislativo e os partidos, substituindo a Constituição por outra outorgada - idealizando um “Estado Novo” onde anunciava intenção de se submeter a plebiscito nunca realizado. Corpos de defesa e intermediação do Estado substituiriam a representação legítima. Já haviam sido elemento básico na Revolução de 1930 e fariam aglutinação populista entre líderes e liderados durante o Estado Novo, dando personalismo carismático ao líder, com traço muito diferente da **aristocracia estamental**, historicamente formada pelos exportadores.

Sua fórmula de estruturação projetava estilo direto com liderados, baseada na cooptação ibérica por direitos outorgados, de estâncias pastoris sulinas, que ainda OLIVEIRA VIANNA (1952:131, *ibidem*), nomearia como “democracia estancieira”:

“A aristocracia estancieira gostava de confundir-se com a soldadesca, cultuando o heroísmo. A democracia estancieira se funda na chefia e na força para agradar. A igualdade e familiaridade entre patrão e servidores, senhorio e gente servil, não se vexava em praticar o trabalho pastoril dos rodeios e da carneagem. Os laços de clientela são mesclados com admiração militar, dando à labuta aspecto festivo, esportivo, de escola de destreza e orgulho equestre. No

Norte e Centro Sul, a classe que trabalha manualmente ou nos afazeres do pastoreio não entra em contato com a classe superior. O preconceito contra a servilidade do trabalho manual fazia com que o senhor do Engenho ou da Fazenda nunca descesse a laborar, nem os cafeeiros. A dignidade do trabalho não ocorria. O proprietário se munia inclusive de preconceito contra o agricultor do centro-sul”.

A descrição acurada justificaria a falta construção federalista da cidadania social Conforme BASTOS (1995: op.cit):

“Vieram então as Constituições de 1937, 1946 e 1967 onde o federalismo ora era suprimido, ora restaurado, com destaque à supressão deste princípio do nosso sistema constitucional. A Constituição de 1946 é edificada no pós-guerra e revela um caráter social-democrata, visando o restabelecimento da federação; a Constituição de 1967, oriunda do golpe militar de 1964, deu lugar a um regime autoritário que produziu o enfraquecimento do princípio federativo. Por seu turno, com a abertura da crise política na segunda metade de 1968, que culminou com a promulgação do Ato Institucional 5, foi totalmente extinta a federação no Brasil, assim considerada em termos jurídico-constitucionais.

Até 1937, quando Estado formal de Direito ainda preparava eleições, a convergência entre democracia técnica corporativa desejada pelos tenentes e o Estado Social com representação política ainda se mostrara viável. Mas quando um novo trabalhismo conservador fundado no Estado Nação Unitário com apoio de oficiais de mais alta patente suprime a Federação, encontra oposição nos militares jovens. As idéias destes de solidarismo por universalização de oportunidades associativas e cooperativas iriam dissentir do sindicalismo único integrado ao corpo do Estado. O regime ampliava apoio ao líder maior sem movimento geral ou partido político, preferindo selecionar controladamente segmentos operários organizados da indústria. Decreto outorgou constituição facultando aos partidos existirem enquanto sociedades civis para fins culturais, beneficentes ou desportivos, sem a mesma denominação que apresentavam enquanto partidos políticos

Um elemento fundamental seria a proteção pelo sistema sindical e previdência social que reforçou poder de patrimonialismo burocrático do Executivo federal em atender clientela organizada. O Estado adicionalmente praticava a outorga pelo carisma donatário de atendimento social.

SANTOS (1979:75) conceituou adequadamente a extensão da cidadania do período, presente em todas as fases posteriores, como de **cidadania regulada**:

“(...) o conceito de cidadania cujas raízes encontram-se não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional e que, ademais, tal sistema de estratificação ocupacional é definido por norma legal. Em outras palavras, são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações *reconhecidas e definidas* em lei. A extensão da cidadania se faz via regulamentação de novas profissões e/ou ocupações, em primeiro lugar, e mediante ampliação do escopo dos direitos associados a estas profissões, antes que por expansão dos valores inerentes ao conceito de membro da comunidade. Tornam-se pré-cidadãos, assim, todos aqueles cuja ocupação a lei desconhece.”²⁹⁶

Não eram reguladas justamente a maior parte das atividades rurais desconectadas com a indústria que ainda absorviam 65.90% da população economicamente ativa na metade e final dos anos 1930, e ocupavam a maior parte das mulheres (47% do total das mulheres empregadas). A participação feminina era de apenas 19.% de *toda a população ocupada*, e além do setor primário, se encontrava na indústria têxtil e vestuário (24.1% das mulheres). Havia concentração em serviços domésticos (19.6%). Em uma sociedade ainda tradicional, a regulação de funções mais tradicionais se destinava às mulheres.²⁹⁷ Em 1934, apenas uma mulher fora eleita à Constituinte e duas à Câmara ordinária.

A visão tradicional se estendia à educação, que mesmo preocupada com o ensino técnico secundário visando formar especialistas para indústria, não resolvia o conflito histórico entre a formação propedêutica pedagógica e a visão técnica aplicada, existente desde o período imperial – retratando um conflito entre a aristocracia contemplativa e racionalização empresarial. Para as mulheres, o Ensino Normal previa carreira de professora, e houve lei específica para orientar pessoal docente e administradores par escolas primárias preocupando-se em diferenciar educação entre sexos, com ênfase na moral e cívica. O tratamento diferenciado no ensino secundário tinha currículo especial para atender à “natureza da personalidade feminina e a missão da mulher no lar”²⁹⁸. Recomendação explícita indicava que o ensino das mulheres se desse preferencialmente em estabelecimentos de sua exclusiva freqüência ou pelo menos, em classes separadas.

O ingresso em cursos superiores era definido pelo curso médio, e um estudante de curso normal só poderia se encaminhar para um curso de Filosofia.

²⁹⁶ SANTOS, Wanderley Guilherme dos (1979) *Cidadania e Justiça*. Rio: Campus

²⁹⁷ IBGE, Censo de 1940, população economicamente ativa. Excluída a ocupação de “dona de casa”, amplamente majoritária entre as mulheres.

²⁹⁸ Brasil, Decreto Lei n° 4.244, 09.04.42, art.25

A cidadania regulada acelerou-se autorizando sindicatos e institutos de aposentadoria a empregarem 50% dos saldos acumulados em títulos da dívida pública em prédios para moradia dos associados, preferencialmente famílias numerosas. O limite para financiamento de cada associado equivalia a 333 salários mínimos do distrito federal de 1940, pagas em 20 anos²⁹⁹. Os institutos também forneciam empréstimos a associados ou construía conjuntos residenciais para venda ou aluguel. Concediam fianças, pois havia grande contingente buscando emprego nas cidades. Seus recursos foram usados para subsidiar indústrias que precisavam fixar operários qualificados e construía projetos habitacionais com seu financiamento.

As tendências centralizadoras formaram organizações político-administrativas de oligarquias modernizadas ligadas a plantações internas e à pecuária que estimularam a indústria a investir, enquanto exportações principais do café sofriam confisco cambial. Este Estado se expandiria em direção diferente do modelo de Bem Estar, que intermedia preços formados por reivindicações associativas. O Estado Novo se ampliou com conexão entre a burocracia de Estado e industriais pelo corporativismo social, que possibilitaria ganhos em Estado administrado. LOVE (1996:120) detalha combinação de princípios de dois teóricos do corporativismo em São Paulo nos anos 1930, Mikhail Manoilescu e François Perroux. A arbitragem do Estado geraria vantagens sem greves e lock-outs empresariais:

“O corporativismo social, ao contrário do socialismo, respeitaria preços e mercados, como postulava Perroux, mas era um regime de “mercado organizado”. Lucros excessivos seriam eliminados pelo Estado como “terceira solução” ao problema da Economia do século XX, “nem o capitalismo puro, nem socialismo planificado (...)”³⁰⁰

Estas relações acomodaram margens de lucros administradas satisfatórias com demanda estável em Estado fechado com eficiência, durante este período. Transferindo lucros obtidos das receitas cambiais para a indústria e garantindo estabilidade aos trabalhadores urbanos, além de regular, produziram *cidadania tutelada* com industrialização em gastos sociais que chegariam a 10% do orçamento em 1940³⁰¹. Vargas aperfeiçoaria a ditadura republicana com a CLT em 1943 - que delegava

²⁹⁹ O que significava em moeda constante de dólar a paridade de poder de compra, 29.137 dólares em 20 anos, um *limite* de desembolso mensal de 202 dólares – bem maior do que o salário mínimo de 87.5 dólares em paridade de poder de compra, à época. Fonte: Salários: DIEESE, relação entre salário mínimo e PIB per capita 1940 e 1959, estudos e pesquisas, ano 1 número 9 abril 2000, e cálculos do autor.

³⁰⁰ LOVE, Joseph L (1996) **Crafting the Third World. Theorizing Underdevelopment in Rumania and Brazil**, Stanford University Press, p.120

³⁰¹ sobre a industrialização, *ibid.* cap.9, p.147.

minuciosamente práticas de corporações de ofício de empregadores e empregados. Institucionalizava trabalhismo de interventorias. A referência a OLIVEIRA VIANNA (1951: 173), principal consultor do trabalho, torna-se reiterativamente necessária, identificando como o regime visualizava sua proposta que chamava de **corporativa-colaborativa distinta**:

“Nossa legislação não é nem socialista revolucionária nem socialista evolutiva. Não pretende coletivizar os meios de produção, mas incorporar o trabalhador ao Estado. (...) a política trabalhista dignifica o trabalhador no seu trabalho, e na sua classe e isto sob três aspectos, que correspondem aos três setores em que se desenvolve sua atividade:

Na vida da empresa – como empregado, tornando-o um colaborador do patrão, vinculado à própria empresa, pelo direito de estabilidade e da qual até então era elemento estranho; também na *do Estado* – como cidadão, incluído nas assembleias representativas e nas suas corporações consultivas ou técnicas, das quais até então estava excluído; por fim, *na vida da sociedade*, como homem privado e chefe de família, tornando-o usufrutuário ao lado das classes mais ricas de todo este enorme e abundante acervo de bens materiais e espirituais que a civilização inventou”³⁰²

Segundo esta visão, “os *proletários se tornam proprietários*”, com sindicatos e institutos, seguros sociais, serviços médicos, fianças para aluguéis, carteiras de empréstimos e planos baratos de habitação. Uma democracia corporativa de elites:

“A democracia educacional das elites é altamente vantajosa em relação à democracia dos partidos, pois esta conta só com **corpo de correligionários e eleitores**, exprimindo uma entidade coletiva, uma classe que se especializa em administrar apenas **política**. Os conflitos de representação advém justamente dos partidos. A democracia de classes, na forma de corporações que se representam, é, então, muito mais democrática do que os partidos. (, op.cit)

Estas elites, porém, eram mantidas pelo **Imposto Sindical**, criado em 1940 como contribuição anual compulsória de todos os trabalhadores para manter burocracia trabalhista e serviços assistenciais além de parcela ao Estado, que aperfeiçoara rígida estrutura de controle na Comissão do Imposto. A limitação dos sindicatos os esvaziou, mesmo registrando média de 1.200 estabelecimentos por ano até 1945.³⁰³ Os sindicatos recebiam 60% do imposto equivalente a um dia de salário por ano por cada trabalhador empregado em sua área funcional ou territorial, fosse o trabalhador membro ou não. 15% do imposto eram destinados à federação de filiação do sindicato, e 5% à confederação à qual aquela pertencia. Os 20% restantes eram de fundo social sindical

³⁰² .VIANNA, José de Oliveira (1951). **Direito do Trabalho e Democracia Social**: O problema da incorporação do trabalhador ao Estado.Rio: Nacional, p.119

³⁰³ Estatística da Previdência e Trabalho. Anuário Estatístico do Brasil, 1952. Rio: IBGE, v.13, 1953.

equivalente a um contemporâneo seguro-desemprego, administrado pelo Ministério para serviços aos trabalhadores não-sindicalizados e à população em geral. Na prática, era usado como patronagem trabalhista e para cobrir custos internos da própria administração do trabalho BUCHANAN (1982:75-123) mostra que havia desincentivo à própria formação dos trabalhadores:

“Mais ainda, a confiança dos sindicatos no imposto sindical diminuiu os incentivos para expansão das bases de filiação, uma vez que os recursos recebidos não se originavam do número de filiados, mas do próprio Estado. Os sindicatos formalmente reconhecidos operavam, por conseguinte como organizações **excludentes** de assistência social, que tentavam limitar a filiação, ao mesmo tempo em que aumentavam a parcela de benefícios oferecida aos já sindicalizados”.³⁰⁴

A União formulava desenvolvimento industrial, eliminando influência de agentes políticos regionais ou ligados ao comércio exterior. Consolidava-se pacto entre oligarquias fornecedoras internas e burguesia industrial anti-aristocrática, dependente de recursos primários, importações e formação de classes operárias.

A complementação necessária seria uma burocracia disciplinada do Departamento Administrativo do Serviço Público, que desde 1938 criara corpo técnico com normas e procedimentos operacionais e meios para controle de serviços estatais. O discurso de Vargas de que modelos clássicos do liberalismo e sistema representativo já não eram adequados ao País, pois o Legislativo era inoperante e identificado com interesses oligárquicos tradicionais, fora facilitado pela Constituição de 1937, que remetera a elaboração orçamentária ao Executivo.

O modelo administrativo geral conservava estatutos contratuais em relações de trabalho e separava política e administração. Gerava sistema de mérito com ingresso por concurso público, treinamento, carreiras e salários.

As questões municipais se subordinavam às estaduais, com orientação maior do Executivo federal, pois o DASP tinha departamentos estaduais atuando como legislativo estadual e assessorando interventores. Agia de forma integrada sob controle da Presidência da República visando impessoalidade e neutralidade a pressões clientelistas. Passou a relacionar-se menos com interesses tradicionais agrários, mas vinculou-se à sociedade urbano-industrial emergente: com o desenvolvimento industrial tornou-se

³⁰⁴ detalhes in BUCHANAN, Paul, Institucionalizando Relações de Classe no Cone Sul in **Dados**, vol. 32. pp.75 a 123. São Paulo: Vértice, 1982 . Buchanan, estudioso norte-americano de relações de trabalho na América Latina, preocupa-se especialmente com aspectos financeiros desta estrutura

mais sensível ao clientelismo gerado no favoritismo e subsídios especiais aos industriais. O distanciamento de bases políticas foi, porém, influenciado pelo sistema político informal. A reforma operacional também visou integração territorial e social que capacitou recursos humanos.

As influências desta ação integrada apareceram no Ministério da Educação e Cultura, onde se institucionalizou projeto com exaltação da nacionalidade e modernismo na música, artes plásticas, literatura, no lazer e no esporte. O Governo também utilizava o rádio, através do programa “Hora do Brasil” para levar a mensagem de suas realizações. A visão da nacionalidade se completava com a atratividade dos trabalhadores para seus institutos e sindicatos. A escassez de divisas foi atenuada pela substituição de importações e ainda protecionismo à indústria para aumento de bens de consumo não duráveis. Este projeto gerou inflação reprimida, que teria suas conseqüências após a guerra.

A reorganização partidária marcou o fim do Estado Novo com a lei complementar nº 9 que emendou a Constituição outorgada de 1937. Fixou a data de eleições para Presidência, Câmara, Senado, Governos Estaduais e Assembleias Legislativas. Concedia anistia e reestabelecia direitos políticos.

BRASIL
Parte II
Consolidação: O Nacional-Desenvolvimentismo

2. Os anos 1946-1985 e o Regime de Modernização Conservadora

As iniciativas continuaram subordinadas à acumulação de capital e maximização do setor industrial que, se acreditava, faria futura distribuição de riqueza. Medidas anteriores voltadas para salário mínimo, educação e protecionismo a indústria nacional com subsídios à contratação de trabalhadores pela CLT fortaleceram ciclo conhecido como Estado Nacional Desenvolvimentista. Usualmente esta denominação visa atribuir sentido ao planejamento econômico e substituição de importações como estratégia próxima às visualizadas pela Comissão Econômica para a América Latina (Cepal), surgida em 1948.

O Estado se apoiara nos sindicatos de forma autoritária de 1937 a 1945 para gerar corporação funcional em apoio a capitais internos. De 1946 até 1985 seriam programas e legislações diferentes durante 40 anos em dois sub-períodos bem distintos.

O primeiro período de 1946 a 1963, especialmente até 1954, esboça transição fragmentária do modelo conservador corporativo para modelo social-liberal, com tentativa de consenso inicial sobre investimento em alguns programas sociais. Após o fim do Estado Novo emergiu democracia representativa plena no pós-guerra que se transformaria em breve regime **liberal-conservador** ao usar liberdade cambial e reservas para importação que prejudicariam ao setor industrial e à agricultura de alimentos, concentrando renda. Modificar-se-a em 1947, sucedida por grande criatividade política de 1948 a 1954, mas com crise agravada e suicídio de um presidente.

De 1956 até 1963, a temática de protecionismo à indústria nacional se modificou pela ampliação da substituição de importações com investimento direto estrangeiro e nova especialização industrial de trabalhadores. Houve mudanças no estilo de consumo e renda, embora políticas sociais não fossem significativamente alteradas. As exportações, porém, se paralisaram, gerando longa crise cambial combinada com queda de demanda e impasse sócio-econômico levando à renúncia de outro presidente em 1961, instalação de regime parlamentarista, sua derrogação e radicalização sindical nacionalista autárquica, antecipatória da deposição de presidente legal com intervenção militar de 1964 a 1985.

Os dois sub-períodos, mesmo o de intervenção militar, incluíram temática do desenvolvimentismo substituidor de importações. O Estado de Bem Estar Social não se caracterizou em nenhum momento como projeto de Governo ou consenso de coalizões

políticas, porque investimentos sociais sempre foram vistos como derivados do crescimento econômico. Nesta concepção, o Bem Estar resultaria do aumento de indicadores quantitativos fabris e agrícolas, e não seria ele próprio variável em aumento de produtividade, ou indutora de crescimento e desenvolvimento.

Com a implantação da substituição ampliada de importações e “*industrialização pesada*”³⁰⁵ desde 1956 e com estímulos à formação de conglomerados rurais exportadores a partir de 1964, mas principalmente 1968, consolidar-se-ia modelo de **modernização conservadora**. DRAIBE (2000:5) converge em que a solução desenvolvimentista produziria programas sociais no suporte às políticas econômicas, porém limitados:

“(...) a evolução deste sistema de proteção social se preocupou principalmente com as relações entre capital e trabalho para a qual contribuiu em conformar, regular e reproduzir. Entretanto, em contraste com a maioria das experiências internacionais, especialmente européias, esta forma de Estado nunca foi muito preocupada com os direitos sociais e cidadania. Certamente, como em outros processos similares, a construção de seu moderno sistema de proteção social foi uma resposta política e institucional à *questão social* colocada pelo desenvolvimento capitalista no Brasil. (...)”³⁰⁶

Todo este processo teria primeiras mudanças na aliança básica que impulsionara a industrialização de 1930 a 1945 entre fazendeiros fornecedores de matérias primas e burguesia industrial tradicional, manipulando ordeiramente a operários sindicalizados com confisco do câmbio de exportações primárias em meio à segunda guerra. A substituição de importações modificara o parque industrial mediando o Estado Social de forma **patrimonialista burocrática**, mas não chegara a constituir o trabalhismo como ideologia mediadora, embora o Estado Novo se declarasse porta-voz “*dos trabalhadores*”. Favorecera industriais paulistas de bens de consumo, abrindo dissidência com a tradicional oligarquia **exportadora-importadora**. Com isto, se subordinara direitos civis pelos *vínculos sindicais*, acomodando *direitos políticos* e assegurando acesso ao mercado de trabalho com pleno emprego. O corporativismo fundamentara o Estado social conservador.

A intenção de proteger a indústria não formara política social clara. Esta dependia de coalizões políticas entre grupos que emergiram do ciclo anterior e

³⁰⁵ Conceito de João Manuel Cardoso de Melo para distinguir de industrialização restringida, que caracterizou o período de 1933 a 1956. A industrialização pesada corresponderia ao momento onde a acumulação capitalista foi finalmente internalizada no País. *in* Cardoso de Mello, op cit.

³⁰⁶ DRAIBE, Sonia (2005). UNSRID, Op.cit

formariam partidos, grupos de interesse e combinariam classes sociais para interferir no novo Governo.

Alguns aspectos de um regime social liberal começariam a ser esboçados já na metade dos anos 1940, quando o crescimento industrial se ligava ao problema sindical e à eficiência pública e privada que preocupavam investidores industriais. Roberto Simonsen, engenheiro e líder da Confederação Nacional da Indústria, ex-presidente da Federação das Indústrias de São Paulo, defendia uma **democracia industrial de consumo** com aumento do poder aquisitivo, participação dos salários na renda nacional e *instrução e educação dos trabalhadores*. Visualizava centros de instrução e treinamento e alertava que

“As classes patronais de São Paulo procuram fazer críticas construtivas, orientando que a “distribuição não pode anteceder a criação de resultados” e esclarecendo aos patrões mais atrasados da necessidade em harmonizar seus ideais de lucro com aspirações como a unidade dos fatores de produção, que são mais elevadas. De fato, o que o patrão procura é pagar o mínimo possível por unidade de produção e o que o operário visa é ser o mais remunerado possível por unidade de tempo; daí somente a viabilidade de soluções científicas nas condições reais do trabalho. Não se pode tratar aos trabalhadores como se não houvesse individualização de competências. A igualdade na repartição entre todos os operários provoca natural descontentamento dos mais capazes. Os suplementos de ganho necessitam ser fáceis de determinar e controlar, mas dada à diversidade das indústrias com as quais operamos, sabemos das dificuldades encontradas”.³⁰⁷

Considerava benéfica ação estatal para regular e proteger setores econômicos em descompasso com o mercado, e suas propostas protecionistas seriam centro de grande debate em 1943 a dividir economistas no I Congresso de Economia. Contrariou argumento insistente de que Governo transferira lucros excessivos para a indústria às custas do setor agrícola, pois a indústria encomendava à agricultura. Defendeu mais planificação estatal e protecionismo para aumentar produção industrial, empregos de maior renda aos trabalhadores, encomendas à agricultura e maior renda per capita.

Eugenio Gudín, engenheiro economista vinculado a operações mercantis de importação-exportação e ao ambiente acadêmico desejava ao contrário, liberalização completa do câmbio. Via no protecionismo cambial e aduaneiro o crescimento artificial da indústria, elevação de salário apenas nominal e ausência de produtividade. Isto transferia renda da agricultura e seus saldos exportadores e criaria a médio prazo desemprego pela alta dos preços industriais e queda do padrão de vida dos próprios

³⁰⁷ SIMONSEN, Roberto. Os Industriais de São Paulo **Revista Industrial de S. Paulo**. Ano II, 1946, Nº 18, p.25

trabalhadores. Defendia abertura importadora que exporia indústria à competição, especializando o país em suas vantagens de comércio. Menos emissão de moeda e impostos sobre lucros extraordinários.

Este debate retratava momento de opção sobre qual intervenção para ampliar o liberalismo quando o País buscava novo modelo social. Uma vez que o liberalismo conservador limitara extensão de direitos desde 1891 e fora sucedido pelo corporativismo desde 1930, o *nacional desenvolvimentismo* procurava afirmar projeto que derivaria a política social da opção econômica para o Brasil. Os industriais obtiveram em 1943 um Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial que deveria fazer a transição pós-guerra. Simonsen reiterou em relatório o protecionismo a indústria por ter produtividade superior à agricultura, mas seu crescimento deveria ser próximo desta, que se beneficiaria da industrialização. A renda nacional seria quadruplicada para fomentar mercado interno e conter intranquilidade social do baixo poder de compra. Propunha mobilização nacional:

“... preliminarmente, temos que decidir se poderíamos atingir essa finalidade pelos meios clássicos de apressar a evolução econômica, estimulando pelos processos normais as iniciativas privadas, as várias fontes produtoras e ao mercado interno, ou se deveríamos lançar mão de novos métodos, utilizando-nos, em gigantesco esforço, de uma verdadeira mobilização nacional, numa guerra ao pauperismo, para elevar rapidamente o nosso padrão de vida”³⁰⁸.

Os setores secundário e primário deveriam se vincular em planos quinquenais, aproveitando-se experiência do modelo soviético, e empresas mistas de eletrificação, fontes de combustíveis e transporte receberiam maiores verbas. Moderna agricultura de alimentação e produção agrícola geral receberiam prioridade. As indústrias metalúrgica e química garantiriam relativa auto-suficiência para competição internacional, e o esforço capacitaria mão de obra e novas escolas de engenharia, institutos de pesquisas tecnológica, industrial, agrícola e ensino profissional. O Plano de Desenvolvimento retiraria fundos de reservas de exportações e sugeria uma parte de empréstimo de Governo a Governo dos Estados Unidos, com juros substituídos por participação por algum tempo em resultados de exportações industriais e saldo de novas exportações.

O tipo de interferência de Governo seria discutida para não prejudicar indústrias já instaladas e não permitir concorrência com indústrias estrangeiras.

³⁰⁸ SIMONSEN, Roberto, A Planificação da economia brasileira, in **A Controvérsia do planejamento na economia brasileira**, coletânea da polêmica Simonsen e Gudín, nas primeiras propostas formais de planejamento da economia brasileira ao final do Estado Novo. Rio : IPEA/INPES, 1977, p.24 a 32.

Este relatório foi entregue à Comissão de Planejamento Econômico, criada por Vargas para realizar estudos gerais sobre economia, e o parecer foi exatamente de Eugenio Gudin, com quem Simonsen tivera acirrado debate no I Congresso.

Concordava com observações sobre a pauperização e objetivos, recusando meios, planejamento econômico como doutrina e métodos, que criariam “...vasta e desabusada intervenção do Estado em atividades econômicas no domínio da ação e iniciativa privada”³⁰⁹. O planejamento soviético fugiria do ideário liberal, pois só mercado em livre concorrência e mobilidade de fatores de produção teria sufrágio ininterrupto de preços a traduzir demanda efetiva de mercadorias e serviços. A participação do Estado já era excessiva na economia e urgiria retirar empresas industriais de mãos do Governo. Discordava de falta de recursos privados e também da formação de empresas mistas, pois a participação estatal afugentaria capital privado por receio da preponderância estatal na administração, escolha de dirigentes e desconfiança na capacidade administrativa.

O capital estrangeiro deveria ter todas as condições para investir, e não o faria se operações de Governo a Governo suprissem capital para que se assumisse tutela de empresas nacionais evitando concorrentes. Nem os capitais emprenderiam ao verificarem proteção do Estado a indústrias já instaladas. Novos empreendimentos fariam crescer os preços e não a produção, pois o maior problema do País era a inflação que crescera durante a guerra por investimentos públicos, substituição de bens importados e convocação de serviço militar que criaram pleno emprego a preços superdimensionados. Seria necessário moderar novas obras, reduzir investimentos ao limite dos fatores de produção para corrigir desequilíbrios. Cessar emissões de moeda e aumentar importações.

Questionava argumento de que só a indústria geraria maior riqueza com o exemplo da Argentina. O país deveria liderar defesa de preços de produtos primários, onde poderia aumentar produtividade vantajosamente para exportar. Só deveria haver protecionismo aduaneiro para indústria nascente por tempo limitado a adquirir experiência. A vantagem estrangeira era momentânea pela tarifa aduaneira e câmbio artificialmente elevado. O poder de compra da moeda caía e os salários subiam por lei conforme inflação, mas o câmbio estava acima da paridade do poder de compra. Quando importações voltassem ao normal, a taxa cambial restabeleceria condições

³⁰⁹ Eugênio GUDIN, Rumos de política econômica, *in* A Controvérsia, op. cit. pp.53-54.

industriais - ao invés de tarifas. Expandir indústrias por proteção de tarifas e câmbio cadente manteria a pobreza por desestímulo ao investimento. Nenhum industrial incorreria em custos e elevaria produtividade se sua indústria tivesse proteção de concorrência e lucros garantidos.

Pois,

Para que há de o industrial substituir velhas máquinas por máquinas modernas? Para que aumentar a despesa, contratando técnicos ou pagando pesquisas se as coisas, indo como vão, vão muito bem e lucrativamente? E se elas andarem mal para ele andarão mal também para os colegas e nesse caso aí estão às associações de classe para obter o aumento da tarifa ou a licença prévia”³¹⁰.

Recomendava então, proteção só para indústrias viáveis e independentes no futuro, e taxas cambiais gradativamente próximas da paridade do poder de compra, acabando-se com licença prévia de câmbio para importações. Implantadas para evitar uso de reservas acumuladas na guerra na importação de produtos dispensáveis, Gudin as denunciava como favor de clientela aos industriais. A Comissão de Planejamento foi extinta com o fim do Estado Novo, mas as duas facções empresariais teriam conseqüências sobre novos governos em qualquer composição política sobre programas industriais e adoção de políticas sociais.

A Constituição de 1946 implantaria no capítulo da Ordem Econômica e Social, artigo 157, parágrafo IV, “participação obrigatória e direta do trabalhador nos lucros da empresa, nos termos e pela forma que a lei determinar”, e no artigo 159, restauraria a liberdade sindical: “é livre a associação profissional ou sindical, sendo reguladas por lei a forma de sua constituição, a sua representação legal nas convenções coletivas de trabalho e o exercício de funções delegadas pelo Poder Público.”

Camadas avançadas do empresariado eram estimuladas a considerarem Habitação, Alimentação e Assistência a empregados como integrantes de *política geral de empresa*, a exemplo de países mais desenvolvidos. A Indústria criaria Fundo de Assistência ao Trabalhador em 1946, com armazéns abastecedores de operários e o Serviço Social da Indústria. A idéia de elites como gestoras de responsabilidade social segundo Roberto Simonsen, era requisito para retirar o País do atraso. A hierarquização não suprimiria a justiça social, antes a pressuporia funcionalmente, “*pela paridade legal na dignidade e nos direitos políticos*”³¹¹. A transição democrática após deposição de Vargas se fizera com sistema aberto à maior representatividade, e se institucionalizara

³¹⁰ op. cit, p.122.

³¹¹ op.cit.

efetivamente Governo partidário baseado em programa e propostas, mesmo com posterior cassação de registro do Partido Comunista em 1947. Liberar-se-ia autêntica concepção federativa, com inédita dimensão de representação e atendimento em partidos de mobilização nacional com seções regionais, dando-se às diversas instâncias estaduais genuína forma de manifestar.

a. Tipo de representação no Parlamento

Iniciava-se a modificação da representação da cidadania no Brasil a partir da nova especialização cognitiva ocorrida entre 1935 e 1946. Entretanto, ao olhar-se a comparação entre a distribuição de cadeiras do período da Constituinte de 1934 com a Câmara de Deputados de 1946, se observa que a representação institucional havia se ampliado, mas ao mesmo tempo a influência da sociedade industrial e trabalhista havia se reduzido na formulação e distribuição social do conhecimento na Câmara. Apresentava-se uma representação mais de acordo com a facção liberal-conservadora mercantil de Gudin. Isto é apresentado no quadro adiante, na seqüência de profissões dos deputados eleitos, comparados a 1934.

Foi considerada a Assembléia Nacional Constituinte de 1934, uma vez que a Câmara Federal que lhe seguiu realizou a maior parte dos seus trabalhos sob estado de sítio, e foi interrompida por golpe de Estado em 1937.

QUADRO 4 - REPRESENTAÇÃO POLÍTICA DA DISTRIBUIÇÃO SOCIAL DO CONHECIMENTO

BRASIL - ASSEMBLÉIA DE 1934 E CÂMARA FEDERAL DE 1946-50				
ATIVIDADES FORMULADORAS DE RECURSOS				
	1934	TOTAL	1946	TOTAL
Ex-presidente			1	0,35
Jurista e consultor	9	4,20	7	2,44
Parecerista, procurador ou professor superior			5	1,75
Consultor de Empreendimentos			1	0,35
Ex-Ministro			2	0,70
SUB-TOTAL	9	4,20	16	5,59
ATIVIDADES DETERMINANTES DE RECURSOS				
Setor primário				
Usineiro	2	0,93	10	3,50
Fazendeiro exportador agroindustrial	3	1,40		
Setor Terciário				
Promotor	13	6,08	25	8,73
Juiz	5	2,34	4	1,40
Burocrata público	9	4,21	26	9,10
Médico Sanitarista			7	2,44
Editor Jornalista proprietário	2	0,93	1	0,35
Banqueiro, diretor de banco			5	1,75
Professor superior	2	0,93	3	1,05
Clérigo ministrante	3	1,40	2	0,70
SUB-TOTAL	39	18,22	83	29,02
ATIVIDADES DE VIABILIZAÇÃO E GESTÃO DE RECURSOS				
Setor Primário				
Pecuarista	1	0,47	12	4,19
Fazendeiro e plantador	1	0,47	18	6,29
Granjeiro	1	0,47		
Setor Secundário				
Industrial	14	6,54	4	1,40
Setor Terciário				
Advogado civilista	12	5,61	8	2,80
Advogado professor	4	1,87	8	2,80
Político bacharel profissional	22	10,28	7	2,44
Político bacharel burocrático	14	6,54		
Notário	1	0,48	3	1,05
Oficial Militar	6	2,81	10	3,50
Empreiteiro de obras, construtor	3	1,41	1	0,35
Comerciante	4	1,87	2	0,70
Contador chefe			3	1,05
Executivo de serviços e comercio			3	1,05
Agente imobiliário financeiro			2	0,70
Médico chefe professor	11	5,14	3	1,05
Religioso oficiante			2	0,70
SUB-TOTAL	94	43,92	86	30,07

ATIVIDADES TÉCNICAS E COMERCIAIS DA APLICAÇÃO DE RECURSOS				
Setor Terciário				
Advogado	18	8,41	31	10,84
Jornalista	9	4,21	5	1,75
Escritor			2	0,70
Médico	18	8,41	29	10,14
Farmacêutico	4	1,87	1	0,35
Dentista			3	1,05
Professor secundário			3	1,05
Economista			1	0,35
Sociólogo			3	1,05
Assistente social			2	0,70
Engenheiro	4	1,87	3	1,05
Militar	9	4,21	3	1,05
Procurador sindical			1	0,35
Comerciante cooperativista			1	0,35
SUB-TOTAL	62	28,98	88	30,77
ATIVIDADES DE OPERAÇÃO DE RECURSOS				
Setor Primário				
Lavrador			1	0,35
Setor Secundário				
Técnico químico	1	0,47		
Mecânico	1	0,47	1	0,35
Metalúrgico	3	1,40	1	0,35
Artífice de obras			1	0,35
Setor Terciário				
Comerciário	1	0,47	2	0,70
Vendedor praticista			1	0,35
Servidor público	3	1,40	1	0,35
Bancário classista	1	0,47		
Inspetor de ensino			1	0,35
Técnico sindical			2	0,70
Portuário			2	0,70
SUB TOTAL	10	4,68	13	4,55
TOTAL GERAL	214³¹²		286	

Fonte: Dicionário Histórico Biográfico Brasileiro pós-1930 Rio:FGV 2001Congresso Nacional.
Pesquisa adicional do autor.

Observa-se genericamente, que em 1934 a participação do setor terciário era de 79.17%, caindo para 73.83%, enquanto as atividades industriais secundárias eram de 8.54% e caem para 2.10% em 1946.O setor primário sobe muito, de 2.83% para 16.04%. Houvera regressão de representatividade relativamente à complexidade aumentada na sociedade embora funções decisórias tivessem ampliado sua participação.A representação no período de 1946 se alicerçava em atividades ligadas ao setor público e setor primário.

³¹² Os representantes de 1934 excluem 40 da bancada classista, que por sua natureza de escolha prévia difere da democracia representativa de escolha por voto universal, genérico, direto e secreto.

As mudanças mais sensíveis de 1946 sobre 1934 aparecem no fato de que se especificava agora fundamentalmente um Parlamento **formulador e determinante de recursos**, ou seja, de ocupações em formulações mais qualificadas. Resumidamente:

1. **Pareceristas, Consultores e Ex-Ministros** eram significativo percentual das camadas **formuladoras de recursos**, que haviam subido de 4.20% para 5.59%.

2. As atividades **determinantes de recursos**, representadas por promotores, burocratas públicos, médicos sanitaristas, banqueiro e usineiro haviam também subido de 18.22% no período anterior, para 29.02%.

A atividade do burocrata público representa aqui administrador burocrático que se dedica a um mandato, diferente do *político bacharel burocrático*, que exerce a política permanentemente como “meio de vida” dentro de sua carreira profissional. A viabilização do primeiro se acentuara predominantemente através da profissionalização do serviço público e sua virtualização em carreiras políticas através de cargos de confiança, transformados em lançamentos de candidaturas após o Estado Novo, enquanto o político burocrático, bacharel ocupante de cargos, fora prática corrente até o advento do DASP ou então como carreirista em instâncias municipais e estaduais, lançando-se no nível federal.

Em 1934, se verifica que o Parlamento apresentava pronunciado perfil de **viabilização de recursos** (43.92%) como **despachante de serviços** e não formulador ou determinante, dada sua emergência em ordem pós conflito, prestativo a diversas fontes de demandas. Assim, tem nele grande evidência o **político bacharel profissional**, que é o bacharel que se viabiliza na política através de partidos, embora também existisse o político bacharel burocrático, viabilizado por cargos pela *proteção política*. Há incidência de médicos e professores, que faziam suas carreiras tradicionais onde havia necessidade social evidente do profissional, mas também havia o advogado *civilista*, profissional de direito civil com bancas importantes em uma ordem onde a sociedade civil se transformava.

3. Em 1946, a Câmara já é principalmente **determinante de recursos**, significando inclusão de atividades decisórias, algumas ligadas à comunidade jurídica, como promotores, outras como médicos sanitaristas, de alcance mais amplo na comunidade do que médicos singulares ou especializados. Há também mudança de composição destas atividades. Em 1934, tratava-se de agroindustriais exportadores como o café, e agora eram promotores, burocratas públicos, médicos sanitaristas,

banqueiros e usineiros. Faziam articulação com camadas viabilizadoras na casa, de forma também diferente: não eram **industriais** que faziam parte do outro estrato para articulações como em 1934, ou advogados civilistas. Ao mesmo tempo em que aumentava complexidade decisória sobre recursos do Estado, a integração de decisões se fazia com grandes fazendeiros, pecuaristas e banqueiros.

Resumidamente, características **formuladoras** da Câmara, que aparecem no topo com percentual expressivo de juristas, pareceristas e consultores, incluindo até ex-presidente (Artur Bernardes), tornavam-na centro na distribuição de poderes com o Executivo de forma bem diferenciada a 1934, crescendo atividades de **planejamento** e logo as **decisórias**. Enquanto isto, atividades **técnico-aplicadoras** (profissões aplicadas basicamente de camadas médias) permaneciam quase inalteradas, ligeiramente maiores em 1946, mantendo bases médias. A Câmara era centro de decisões ampliadas em um País mais complexo, porém sua representatividade se fundamentava em articulação com atividades primárias, diferentes das articulações industriais de 1934. Isto ocorria por distorções representativas de regiões como se vê na tabela 5.

Além disto, a alteração na *qualidade da representação*. Bancadas de regiões atrasadas haviam abandonado sentido reformista de 1934, muito alteradas por composições da ditadura do Estado Novo:

TABELA 11 . BRASIL 1934 E 1950 DISTRIBUIÇÃO DE CADEIRAS.
 Assembléia Constituinte e Câmara Federal e proporcionalidade das regiões

	Percentual na Câmara 1934	Percentual de Eleitores 1934	Percentual na Câmara 1946	Percentual de Eleitores 1946
NORTE	6.19%	2.33%	5.59%	2.75%
NORDESTE	37.60%	20.41%	37.41%	24.93%
SUDESTE	40.95%	50.58%	38.81%	53.28%
SUL	11.42%	19.87%	13.99%	16.73%
CENTRO OESTE	3.80%	6.81%	4.20%	2.31%

FONTES — Anuário estatístico do Brasil 1936. Rio de Janeiro: IBGE, v. 2, 1936, e Secretaria do Tribunal Superior Eleitoral e Serviço de Estatística. Tabela: Anuário estatístico do Brasil 1946. Rio: BGE, v. 7, 1947.
 Considerou-se a distribuição de regiões geográficas atuais para facilitar compreensão homogênea à comparação.

A estratificação ocupacional resumida em categorias sintéticas no censo de 1950 mostra que a Câmara tinha representação muito diferente da encontrada na sociedade, com similaridade apenas em “*administradores e vendedores*”.

TABELA 12 - ESTRATIFICAÇÃO OCUPACIONAL
COMPARATIVO CENSO E CÂMARA DOS DEPUTADOS – BRASIL 1950

	Censo de 1950 (%)	Câmara de 1946/1950 (%)
Proprietários e gerentes	3.12	21.31
Profissionais	2.33	52.80
Administradores e vendedores	3.04	3.50
Operadores técnicos	1.15	2.80
Fazendeiros e	2.85 +	15.74
Empregados rurais	57.38	0.35
Trabalhadores	30.13	1.75

Fonte: IBGE Censo 1950. Posição na ocupação, pp.36-45. Categorias apostas pelo autor.

A Câmara apresentava descompasso de representatividade com as categorias resumidas, concentrando percentuais bem maiores de alguns grupos ocupacionais do que na sociedade. Era o caso dos **proprietários e gerentes** – que incluíam gestão pública como burocratas, juizes e promotores - e que entre proprietários privados se balanceava na época entre *desenvolvimentistas industrializantes* e *importadores exportadores* mais tradicionais. O percentual de **profissionais** era o mais elevado pela grande quantidade de pareceristas, consultores, engenheiros, advogados, médicos, que haviam se inserindo na atividade parlamentar, desproporcional ao Censo. Havia coerência entre **administradores e vendedores**, novo estrato advindo da expansão da indústria e crescimento do comércio. Os **operadores técnicos** denotavam ocupações crescentes em 1950, recrutadas para os partidos. A representação partidária comparada com Censo e Câmara mostra maior dispersão:

TABELA 13 - COMPARATIVO REPRESENTAÇÃO CENSO, CÂMARA E PARTIDOS – BRASIL 1950

	Censo 1950	CÂMARA	PSD	UDN	PTB	PCB
Proprietários e gerentes	3.12%	21,31%	17,06%	2.86%	16,25%	---
Profissionais	2.33	52,80	62,91%	63.86%	41,87	39,66
Administradores e vendedores	3.04	3,50	5,34%	17.14%	9,08	
Operadores técnicos	1.15	2,80	5.27%	2.85%	28,25	13,32
Fazendeiros e empregados rurais	2.85 + 57.38	15,74 0,35	9,41%	13.28%	---	6.25
Trabalhadores	30.13	1,75	----	---	4,54	40.74

Fontes: IBGE, Censo de 1950 .Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro.Rio: 2001 Pesquisa adicional do autor.

De 1946 a 1964, o Brasil teria estrutura de quatro partidos. O Partido Comunista teve sua legenda cassada em 1947, e o Partido Social Progressista ocuparia espaço após.

A correlação entre a representação social, representatividade da Câmara e partidos sinalizava distorções de participações regionais, representação desproporcional de categorias sobre outras e distorções de representatividade em critérios de recrutamento dos partidos. O PSD tinha razoável similaridade com três representações dos grupos ocupacionais na Câmara, sendo a maior bancada e traduzindo internamente a amplitude parlamentar. Era partido quase policlassista, com exceção de sua nula representação operária. Com a sociedade, pelo Censo, tinha alguma similaridade no item “administradores e vendedores”. A UDN tinha completa similaridade com a representação dos operadores técnicos e alta similaridade com fazendeiros e empregados, isto não se repetia com o Censo. A representação dos fazendeiros e empregados no Censo mostrava como os *primeiros* eram escassos no País e tinham alta representação na Câmara. O PTB tinha distribuição de trabalhadores aproximada à da Câmara. E o Partido Comunista se representava como partido muito mais classista operário na distribuição estratificacional do Censo. Tinha parcela de *professores e advogados* comprometidos intelectualmente com mudanças, o que era retratado por sua super representação entre os *profissionais*.

2.1. Comparação de bases políticas em 1934 e sua modificação partidária em 1946

As bases políticas se diferenciavam muito das de 1934, quando o Partido Social Democrático, formado pelos tenentes e seus aliados - completamente diferente do posterior PSD - era agremiação que pretendia unidade nacional a partir da reunião de princípios básicos em estados onde tinha representatividade. Significava mais do que federação de partidos, contendo ideário tenentista de “união soberana” - federalismo executivo, sistema representativo bicameral corporativo, com câmara política e câmara sindical e regime parlamentarista, viabilizando o que os tenentes consideravam democracia social pelo “aprofundamento revolucionário”. Organizava-se pelos estados, especialmente no Nordeste, onde a presença tenentista era mais consolidada. Também em alguns do Sudeste e Sul – Espírito Santo e Paraná - onde interventores haviam feito alianças políticas e relações durante a coluna Prestes. O Partido havia feito 41 deputados à Constituinte, ou 19.80%, não considerados deputados classistas. Com estes, baixava a 17.52%. Havia bancada eventual aumentada para até 100 deputados, quando vinculada à liderança de Juarez Távora.

A distribuição de seus representantes tinha inclusão majoritária de **agentes políticos burocráticos** (14.63%), **bacharéis políticos profissionais** (12.19%), **médicos** (12.19%), **pareceristas e professores** (7.31%), e **oficiais militares** (7.31%) estes advindos do próprio campo tenentista. O restante distribuía-se entre **promotores** (4.87%), **granjeiros** (mesmo percentual) e profissões variadas dispersas.

Os agentes políticos sejam provindos de indicações constantes de cargos dentro da burocracia, ou bacharéis que formavam carreira na atividade política, estavam ligados a interventores que ocuparam inúmeros cargos no Norte e Nordeste durante o governo provisório. Nestas regiões, a pronunciada dependência do provimento burocrático e sua ligação com o bacharelismo era clássica forma de vincular a sociedade ao Estado. O agenciamento proporcionado pelos tenentes visava trocar oligarquias por corpos burocráticos disciplinados, recrutados dentro de dissidências das camadas médias encontradas em cada região. Isto se evidencia também pelos quadros de **médicos, pareceristas, professores e oficiais militares** entre mais notáveis dentro do movimento partidário, indicando camadas médias qualificadas das regiões, complementando-se com **promotores** – com funções de defesa de justiça – e **granjeiros**, justamente os que se *alinhavam à redistribuição de oportunidade agrícolas desejadas pelos tenentes.*

Esta tipificação sócio política na Constituinte se alteraria na formação da maioria, ao verificar-se a coalizão **União Cívica Nacional** - formada por vários partidos e movimentos, visando o que ficou conhecido como “pacto pela ordem”, organizado por aliados de Vargas, da qual membros do Partido Social Democrático seriam *aliados externos*. A maioria seria formada pelos mineiros estimulados por Vargas em torno do fundado Partido Progressista contra os republicanos tradicionais. Havia socialistas de várias regiões e o Partido Republicano Liberal que sucedera ao positivismo no Rio Grande do Sul também afastado dos liberais como Assis Brasil, que haviam apoiado Vargas em 1930, entre outras siglas. Nesta coalizão há maioria considerável de **médicos** (17.74%), **bacharéis políticos profissionais** (12.90%), **agentes políticos burocráticos** (11.29%), **advogados** (8.06%), **oficiais militares** (8.06%). Mais tradicional, profissionalmente vinculada a políticos do Estado, basicamente por suas composições riograndense e mineira.

Agregava-se a ela a bancada classista, que compunha favoravelmente a posições corporativas defensivas do sindicalismo de Estado, com 40 representantes.

Na **oposição**, a minoria formada pela bancada de São Paulo unida, os republicanos e os liberais catarinenses, os republicanos mineiros de Artur Bernardes, os liberais do Paraná e de vários outros Estados, incluindo dissidentes do Rio Grande do Sul, recebendo em alguns estados o nome de progressistas com exceção de Minas. Estes vários partidos embora regionais, tinham causas comuns como a articulação de políticas exportadoras e definição liberal do papel dos estados na Federação, desconcentrando-se atividade da União. **Advogados** representam 13.09% de seus integrantes, os **advogados civilistas**, (profissionais de grande alcance forense e bancas estabelecidas) são 9.52%, os **bacharéis políticos profissionais** (7.14%) os **agentes políticos burocráticos** também 7.34%, **juristas** (5.95%), **consultores, professores e pareceristas** (5.95%), **industriais e construtores** somam 5.95% e **médicos professores**, 4.76%. Tratava-se de coalizão com relações entre sociedade civil e operações de atividades negociais do Estado pela expansão do comércio, como São Paulo apresentara logo após a conjuntura de 1930.

Verifica-se que a bancada tenentista (agrupada no Partido Social Democrático de 1934) apresentava formulação mais coerente com pretensões reformistas. Vencidos na tentativa de realizarem reformas, entre elas agrária, serão elemento pendular ao longo do período 1930-1945, formando a mediação do novo regime em 1946.

A tabela seguinte apresenta migração parlamentar para legendas constituídas após 1946, segundo agremiações ou frentes em que se encontravam em 1934:

TABELA 14 - BRASIL - 1946
 MIGRAÇÃO PARA NOVOS PARTIDOS SEGUNDO LEGENDAS OCUPADAS EM 1934

	PSD	UDN	PTB	OUTROS	TOTAL
PARTIDO SOCIAL DEMOCRATICO (tenentista)	35.70%	50%	7.14%	7.14%	99,98%
UNIÃO CÍVICA NACIONAL	50%	38.80%	5.50%	5.50%	99,80%
OPOSIÇÃO	40%	33.30%	---	26.0%	99,30%

FGV.Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro.Rio: 2001 Pesquisa adicional do autor.

Ou seja, entre os partidos criados a partir de 1946, o PSD recolhe a maioria dos remanescentes da ordem anterior inclusive da oposição, enquanto a *nova oposição* representada pela UDN (União Democrática Nacional) vai agregar 50% do anterior Partido Social Democrático de origem tenentista. É esta ambivalência que formaria tentativa de composição de Estado de Bem Estar social-liberal nos anos 1950. A

presença da estrutura sindical e do sistema de interesse corporativo de classes dificultariam esta pretensão.

A cidadania social outorgada pelo Estado Novo se fizera eliminando aspectos da democracia social corporativa de classes proposta pelo Parlamentarismo e instituições representativas dos tenentes que visavam manter formas de cidadania civil e política.

A corporação de ofícios que tutelara a industrialização seria representada a partir de 1946 pelo **PSD**, que influenciava Ministérios, assumindo desde o primeiro momento a forma de *intermediador* de favores e viabilizador de líderes rurais com influência sobre o estamento de **servidores públicos**, pois seus agentes bacharéis políticos, que representavam 14.5% do partido, tinham dependentes e votos. Tinham também representantes rurais como fazendeiros pecuaristas e agentes comerciantes atacadistas que especulavam com preços de produtos primários. Representava industriais em menor escala, atuava como fornecedor de matérias primas e liberador mão-de-obra rural para emprego nas cidades.

Neste sentido, o partido exercitava comando do processo de “**cidadania regulada**”, impedindo contratos e transações civis e mercantis que pudessem colocar em risco seu sistema de **hereditariedades patrimoniais** orientadas pelo Estado, pois a maioria dos integrantes era de agentes do Estado ou vinculados a ele. Ex-interventores e agentes do Estado Novo ligados ao Judiciário, como tabeliães, cartorários e serventuários em ascensão. Era partido regido pelo patrimonialismo burocrático, porque além de tradicionais fazendeiros viabilizados por redes de políticos, agregava empresas com interesse por subsídios. Na base partidária despachava favores, conduzindo modernização conservadora.

A **UDN** tinha destaque na classe média urbana, surgira de dissidência de agentes do tenentismo apoiada nas cidades maiores entre elites acadêmicas de classes médias. Também entre bacharéis do Interior da própria oligarquia exportadora de produtos primários divididos entre apoiar a industrialização do País em nível não subordinado ou atender a chancelas da burguesia importadora-mercantil, historicamente influente.

O programa defendia o direito de greve e liberdade sindical contra a estrutura do sindicalismo brasileiro, participação dos trabalhadores nos lucros das empresas, conselhos de gestão nas fábricas, reforma agrária pelo fracionamento das propriedades improdutivas, redução de impostos indiretos e sobre gêneros de primeira necessidade. Prioridade aos problemas de Alimentação e Habitação, Ensino Público e novo projeto

para a Previdência Social³¹³. Em tudo isto era essencial aos trabalhadores, mas carecia de operacionalidade sobre a questão trabalhista. Da defesa do ensino público em 1948, passaria ao ensino seletivo religioso ou pára-religioso, por influência católica de vários de seus membros. Era também partido de professores, com apoio na Imprensa e realizando trânsito com comércio e bancos, demonstrando níveis simultâneos de **posição e situação** de estrato e classe social.

O **PTB** tinha representantes da imprensa, bacharéis, sindicalistas (chegavam a 36% do partido), *ex-delegados interventores* que gestionavam por *industriais* quando nos cargos públicos buscando subsídios e favores com baixa produtividade. Em 1946, começaria alianças com o PSD ainda antes do final do Governo Dutra, defendendo interesses sindicais na estrutura do Ministério do Trabalho, mas era oposição oficial e estava em transformações. Buscava conexões reais com homônimo trabalhista inglês em métodos de gestão como representante dos sindicatos e trabalhadores perante o Estado. Desde 1948, o primeiro presidente senador Salgado Filho escrevera a Clement Attle, então primeiro ministro inglês, solicitando cópias das publicações do Labour Party e sua conferência anual.

Salgado faleceria em 1950 e o debate ficaria para os membros Segadas Viana, Lucio Bittencourt e Alberto Pasqualini. Este desenvolveu projetos de cooperativas, sindicatos e formas mistas de capital social que já existiam em frigoríficos e granjeiros imigrantes italianos e alemães no Rio Grande do Sul. Houve divisão profunda entre militantes, pois os *doutrinários* sempre defenderam separação entre partido no Governo e sindicatos, enquanto *verticalizadores* como João Goulart e Leonel Brizola enxergavam ocupação de ministérios como pressão sobre Estado, patronato, e viabilização de carreiras, desde o Estado Novo.

Pasqualini tornou-se senador e vice-presidente do PTB defendendo formação de um Estado de Bem Estar Social baseado no trabalhismo como modo de vida e cidadania através do *capitalismo solidarista*, que seria capitalização de excedentes que estivessem acima das taxas médias de lucratividade normal, criando-se fundo de investimento reprodutivo. Este fundo se faria com indicadores a partir de bens sociais básicos, e seria criado por índice de reposição de médias operacionais do empresariado e adicional de lucratividade compatível com a riqueza social média.

³¹³Detalhes sobre o programa do partido em dissertação de mestrado de Ulrich, Maria Alaíde, Carlos Lacerda e a UDN. Porto Alegre, **PUCRS**, 1980, pp. 35-50. BENEVIDES, Maria Victoria (1974) **A UDN e o udenismo: ambigüidades do liberalismo brasileiro** São Paulo: Editora Paz e Terra

Criticava ao trabalhismo dos corpos de comando sindicalistas:

“... o PTB não tem objetivos programáticos definidos e uma política traçada exclusivamente em função destes objetivos. A partir das leis trabalhistas, torna-se necessário implantar uma outra geração de reformas no campo, estendendo a legislação e os benefícios ao trabalhador rural. A liberdade para produzir pode ser privada, mas utilização do lucro deve atender finalidade social. O trabalhismo é mais do que uma idéia de programa de partido, é um modo de vida, um tipo de vivência particular ou pública...”³¹⁴

Influente no segundo governo Vargas, seria relator dos projetos de lei do BNDE e Petrobrás e suas proposições entraram no programa do PTB, embora não atingisse o sindicalismo. O partido procuraria firmar política operária trabalhista para classes excluídas quando começou a representar multidões. O nacionalismo protecionista integraria difusamente divergências, embora os doutrinários tivessem discurso de **meritocracia social** sofisticado e lealdade entre capital e trabalho sem discriminação a investimento estrangeiro.

2.2 As representações dos grupos de interesse

a. O setor privado investidor e o conflito entre importadores e industriais

O governo Dutra, apesar de eleito pelo partido PSD, seguiria orientações políticas coerentes com grupos do partido UDN que aderiram à sua sustentação para estabilizar inflação advinda do Estado Novo. Controlou gastos públicos com discurso imediato contra intervencionismo, influenciado pela burguesia mercantil intermediária do comércio exterior e camadas médias. Estas reclamavam de preços excessivos de produtos nacionais por lucros extraordinários da indústria que Vargas promovera às custas da agricultura e desejavam abertura de importações. Os saldos cambiais liberados para importações com a taxa de câmbio fixa refariam aliança de oligarquias agrárias fornecedoras por especulações com exportações, pois não havia mais compras internas de industriais.

O Governo anterior excluía intermediações rentistas no setor externo que se recompuseram em personagens políticos transacionando e revendendo produtos manufaturados de consumo sem exame de similaridade. Importou-se também produtos primários sem investir em produtores sulinos de alimentos. O Estado Novo não fomentara burguesia agrária organizada como complexo agrícola-industrial após ruptura com o tenentismo, e a incapacidade produtiva levava à inflação. Esta vinha em marcha

³¹⁴ PASQUALINI, Alberto. *Obra Social e Política*. Pedro Simon (org). Senado Federal, 1974, Vol II, pp.173-180

altista desde 1942, e em 1946 conseguiu-se que o índice de custo de vida no Rio de Janeiro subisse 11.63%, uma alta menor do que 1945 sobre 1944.

Os produtos industriais, entretanto, como têxteis (23.69%), e calçados (27.55%), demonstravam que se estava diante de uma escalada.³¹⁵ A política de liberdade cambial baixou custos internos por pequeno período, mas fez importações em 1946 serem mais de cinco vezes o ano anterior, e o controle do câmbio teve que ser reestabelecido em 1947. Apenas 13.69% das divisas do País eram conversíveis em **moeda forte**, obrigando autorizações seletivas de importação. Ainda em 1946, medida estimuladora ao capital estrangeiro permitira que juros, dividendos e lucros deste capital instalado no País fossem contabilizados como “integrantes do capital” e acrescentados como **reinvestimento**, pois excediam montante de 20% permitidos para repatriamento. Isto aumentava anualmente parcela líquida a remeter por um simples artifício contábil.

Haveria intensa pressão pela aquisição de bens duráveis externos, e o presidente permitiu a exportadores de produtos *gravosos* - porque não conversíveis em moeda forte - que vendessem suas cambiais em mercado privado. Assim, promoveu-se exportações destes produtos em câmbios múltiplos a partir de 1948, sem alterar o câmbio. Permitia-se venda direta de divisas para importadores dispostos a pagar maiores taxas sem licenças prévias de importação. Exportações de cacau e madeira geraram logo divisas para importadores de automóveis e geladeiras, necessitados de licenças prévias .

A prática tornou super-rentável para casas de comércio exterior a intermediação de cambiais, compra de bens duráveis e sua rotação interna, gerando lucros extraordinários. Também passaram a operações duplas: realizando compras antecipadas de produtos das oligarquias primárias, aguardavam momentos altistas para revenderem estoques especulativos. As importações haviam favorecido aliança entre exportadores de produtos de baixa qualidade e importadores às custas do fabricante interno. Mas a crise cambial obrigou apoio a exportações do café, que haviam caído a 41.5% do total.

O governo voltaria a buscar legitimação entre grupos que detinham preferência política no regime anterior: o empresariado industrial e exportadores do café. Os **investimentos** caíam, e eles é que regulavam ciclo de demanda final e criavam *conduta aquisitiva moderna e demandante* de uma sociedade industrial. A produção interna de máquinas caíra de 13.9% para 13%. A burguesia industrial, fornecedora de vasta clientela de classe média e do operariado na disputa por repartição pela renda

³¹⁵Fonte: IBGE, Índices de Custo de Vida e Preços por Atacado 1939-1949 Rio, 1990, p.177

desacelerava também demanda sobre matérias primas. Os salários caíam e não eram atenuados por *estabilidade na oferta de alimentos*, controlados por intermediários atacadistas. Esta cadeia fora alvo frustrado dos tenentes em 1930.

Na tabela seguinte, observa-se que o salário perdia de 1949 sobre 1940, 16.35% do valor. O Índice de Preços por Atacado subia 31.8% em 1946-1949.

Tabela 15 – BRASIL

Índice de Salário Mínimo Real	1943/1949	PA 1949 sobre 1946
1940	100	
1946	90	100
1949	87 -16.35%	131.81

Fonte: Desenvolvimento e Conjuntura, Rio: FGV, 1961 pp.67-75

Havia descontentamento industrial pela concorrência externa e subida de matérias primas por um lado, e descontentamento salarial por outro – *pois continuava o repasse a preços em produtos dos quais o operariado necessitava*. Dutra admitiria publicamente que a estratégia de aberturas econômica e cambial não previra vulnerabilidade do país na escassez de divisas, de crédito e infra-estrutura para expandir a produção. A idéia de conter a inflação pela liberalização de preços e também induzir crescimento de setores urbanos e rurais e modernização no equipamento da indústria se revelara irrealista.³¹⁶

A partir de 1948, o presidente assume os itens *saúde, alimentação, transporte, energia e petróleo* como prioridades apressar industrialização. Seria o Plano Salte.

b. Os sindicatos

A falta de produção tornou inevitáveis movimentos trabalhistas e descontentamentos políticos e civis em período que o Estado admitia greve apenas quando esgotados trâmites de juntas de arbitragem. Como a política salarial era a forma mais específica de redistribuição de renda para o operariado, disputas pela participação na renda se acentuaram. Foram eliminados do funcionalismo público federal muitos membros comunistas, reprimindo-se também a Confederação dos Trabalhadores e 143 sindicatos sofreram intervenção. Os sindicatos estavam na oposição, inclusive pela queda do salário mínimo real. A diferença entre salários de um operário e um supervisor de fábrica, porém, não era demasiado ampliada como se tornaria nos anos posteriores como se vê adiante:

³¹⁶ BASTOS, Pedro Paulo (1999) O presidente desiludido: o pêndulo da política econômica no governo Dutra 1946-1951). Campinas: Unicamp, **Revista do Instituto de Economia** pp 4-10.

Tabela 16 – BRASIL – 1950 e 1959
SALÁRIOS MENSAIS DE OPERÁRIOS e SUPERVISORES E RAZÃO ENTRE AMBOS

	Operários	Supervisores	Razão
1950	60	128	2.14

Fonte: Censo Industrial IBGE 1953, Rio Anuário Estatístico Brasil 1950. Salários para dólar em paridade de poder de compra, segundo real de 2002, medida constante.

Gradativamente aumentava afluência das mulheres na força de trabalho. A tabela 2 mostra participação percentual das mulheres sobre ocupações masculinas tanto em atividades vinculadas diretamente aos homens, como ocupações gerais, de 1940 a 1950.

TABELA 17 – PERCENTUAIS DE OCUPAÇÕES DAS MULHERES SOBRE OS HOMENS
Atividades vinculadas entre os gêneros e atividades gerais -1940 e 1950

Anos	1940	1950
Atividades vinculadas	13.39%	17.16%
Atividades Gerais	13.69%	23.41%

Fonte: IBGE, PEA por sexo, 1940-1980. 1955, Rio, Pessoal ocupado.

As mulheres ocupavam lentamente posições exclusivas dos homens, mas isto não era correspondido em políticas de habitação e assistência social em creches e atendimentos.

O plano Salte assumira pela primeira vez que um programa social - no caso a Saúde – seria pré-condição para aumento de riqueza e desenvolvimento, e o fizera focando questão sanitária e principais problemas de mortalidade infantil, assistência materno-infantil, doenças endêmicas, complementando-os com intenção de assistência médico-hospitalar. Pretendera maior cobertura de Previdência Social à população e interiorização desta assistência em convênios estaduais e municipais. Mas a distribuição de recursos focou aspectos curativos imediatos e campanhas de combate a endemias. Na falta de consenso sobre ação federal, subordinou-se projetos novamente ao desenvolvimento econômico. A assistência médica, sendo dos Institutos, tinha dificuldade em ser universalizada.

A população segurada previdenciária crescera pouco, representando somente 20.8% da população economicamente ativa e inexpressivos 6.8% da população total.³¹⁷

O Governo desejava unificar institutos - conflitando com a estrutura sindical corporativa que se produzira. Soluções de gabinete produziam legislações, mas eram

³¹⁷ Fonte: Anuário Estatístico do Brasil (IBGE), 1950

incapazes de mudanças. Lei em 1945 deveria coordenar previdência e assistência social. Não foi implantada por resistência de bancários e servidores públicos.

Na *habitação*, se produziu lei do inquilinato e congelamento de aluguel de imóveis, o que imobilizou aplicações de proprietários. Institutos e caixas financiavam limites muito abaixo das necessidades e havia déficit habitacional. O Estado criou a Fundação da Casa Popular em 1946 para financiar casas comunitárias a baixo custo sem objetivo de mercantilização construídas por prefeituras, empresas industriais e pessoas físicas. Fazia pesquisa, saneamento e financiava indústria de material de construção. Não fixou limites máximos de financiamento, com preferência para aquisição ou construção a trabalhadores privados e servidores públicos de autarquias. Os Institutos eram os maiores contribuintes e a Fundação pagava juros além de doações da União. Os vários planos tinham teto elevado atendendo faixas salariais médias, prevendo desde locação até venda ou reforma de casas ou apartamentos e terrenos para construção. Não correspondiam exatamente à habitação comunitária, havia clientelismo e solicitação de comissões adicionais para distribuição do financiamento e processos. Isto trouxe conflitos com Institutos e dentro da Fundação³¹⁸.

O Censo de 1950 registraria 12.957.543 domicílios urbanos, com 12.1% de famílias chefiadas por mulheres.³¹⁹ A renda média das famílias urbanas em valor constante do dólar americano de 2002, convertido por real, era de 3.448 dólares anuais ou 287 dólares mensais.³²⁰ Haviam apenas 521.222 domicílios com linhas telefônicas, 280 mil automóveis em circulação e a televisão estava em fase experimental com 200 aparelhos³²¹. Além de domicílios urbanos, 5.285.348 eram considerados suburbanos e 33.161.506 rurais. Estratificações de ocupações dos 17.117.362 integrantes da força de trabalho, ou 32.95 % da população (14.447.054 homens e 2.670.308 mulheres) mostravam transição ainda lenta rumo à sociedade industrial com influência predominante da sociedade agrária.

³¹⁸ PEREIRA, Luiza. *Habitação popular no RS (1890-1980)* Porto Alegre, Sociologia, UFRGS, Dissertação de Mestrado p.65

³¹⁹ Censo Demográfico de 1950 Rio: IBGE, V.1, 1956, pp.286 e 293. Até o censo de 1950 a cada domicílio correspondia uma única família sendo também entendido como chefe do domicílio E chefe de família correspondia a chefe do domicílio, sendo que sendo que a frequência de famílias e domicílios particulares ocupados coincidem em todo o território nacional. Nos recenseamentos seguintes se passou a admitir a presença de até três famílias por domicílio.

³²⁰ Considerado somente o PIB urbano, de 44.686,6 bilhões de dólares oriundos de atividades unicamente urbanas, dividido pelos domicílios que o geravam. PEA a urbana: 6.684.523 (IPEA, 2005)

³²¹ Dados da Associação Brasileira da Indústria Eletroeletrônica (Abinee) e Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores (Anfavea)

No quadro seguinte, observa-se relação do PIB de 1950 em **valores constantes**, tomado valor do dólar de 2002 em paridade de poder de compra, comparado com distribuição de pessoal ocupado, mostrando recrutamento pelos setores terciário e secundário e formação do PIB per capita. Observa-se assim formação da riqueza média.

QUADRO nº 5 - BRASIL 1950. VALOR DO PIB POR SETORES, PESSOAL OCUPADO E PER CAPITA

	1950	1950	
	VALOR GERAL Em milhões de dólares	POPULAÇÃO ECONOM. ATIVA Total e percentuais	PIB PER CAPITA Em US
SETOR PRIMÁRIO			
Agricultura, pecuária e extrativismo	25.1%	59.89%	
TOTAL	23.950.489	10.252.839	2.335
SETOR SECUNDÁRIO			
Industria de Transformação	18.416.112 (19.3%)	1.608.309	11.264
Construção	4.2%	584.644	
Outras atividades	1.5%	234.411	
TOTAL	23.855.067 (25%)	2.427.364 (14.18%)	9.827
SETOR DE SERVIÇOS			
Transporte, Comunicação e Estocagem	3.465.135	637.943	5.431
Finanças, seguros e mercado imobiliário	14.885.563	115.500	74.600
Varejo e atacado	15.458.084	943.290	16.387
Outras atividades, sociais e comunitárias Serviços domésticos, atendentes, empregados	7.347.361 (7.67%)	562.241 1.665.541	13.601
Governo	6.488.578 (6.8%)	512.644	12.657
TOTAL	47.824.721 (50.12%)	4.437.159 (26.16%)	6.989
TOTAL GERAL	95.420.277	17.117.362	5.574
POPULAÇÃO TOTAL E PIB PER CAPITA PAÍS		51.944.397	1.837

Fonte: Questão Social no Brasil: um balanço do século XX. Rio: Instituto Nacional de Altos Estudos(INAE).

Mini-Fórum em homenagem aos 40 anos do IPEA. Rio: 2004 Anexo I: PIB per capita 1900-2003, p.92.

Para população, Serviço Nacional de Recenseamento. Anuário estatístico do Brasil 1953. Rio: IBGE, v. 14, 1953

PIB: IBGE Dir de Pesquisas Dep. de Contas Nacionais. PIB segundo classes e ramos de atividade econômica. 1950.

O setor Governo representava 2.99% da população economicamente ativa (aumentando um pouco sobre os 2.8% de 1940) e 6.8% do total do PIB. Havia predomínio dos Serviços em geral, onde “Varejo e Atacado” e “Finanças, seguros e mercado imobiliário” despontavam. Este último tinha participação proeminente de *15.6% no PIB, com PIB per capita anualizado de U\$ 74.600, empregando apenas 0.67% da população*. Considerando-se que o PIB per capita da população ocupada era U\$ 5.574 e o do país em geral U\$ 1.837, o setor desfrutava de renda anualizada muito acima da média da PEA e do país, com similaridade a seus congêneres nos países enriquecidos.

Os setores primário e secundário praticamente se igualavam na geração do **PIB**, representando 25.1% e 25%%, respectivamente.

O setor secundário *no seu conjunto* era responsável por um quarto do PIB com 14.18% do emprego e um PIB per capita de U\$ 9.827, enquanto o primário com a mesma fração do PIB acomodava 59.89% do pessoal ocupado e perfazia PIB per capita de U\$ 2.335. A Indústria isoladamente era mais rica, chegando a PIB per capita de U\$ 11.236. O setor industrial ainda não atingira grande **diversificação** se preparava pelas importações. A influência do empresariado aumentava consideravelmente, desejoso de expandir mercado e produção da agricultura em matérias primas e alimentos.

Isto era decidido por uma **oligarquia rural** de proprietários de terras extensivas em culturas agrícolas de exportação, produção interna e pecuária extensiva, além de latifúndios improdutivos, com apenas 0.60% da População economicamente ativa. Havia fragmentação em múltiplas camadas, mas uma crescente **burguesia rural** exportadora – principalmente café - se organizava, representando 2.34% da PEA. *Eram muito pequenas as camadas médias* agrícolas para serem consumidoras de produtos industriais. Apenas 1.17%, segundo critério de camada média como a que explora trabalho alheio em conjunto com a própria família, em lotes estimativos de 50 até 100 ha. Adicionada a camada de **proprietários familiares** em até 50 ha (o desmembramento e fracionamento progressivo das propriedades não era expressivo), as camadas médias na Agricultura representavam só 2.05% da PEA. Responsáveis pelos alimentos que o país consumia, junto com trabalhadores rurais.

Tinham *profunda diferença* com setores *não-proprietários*, embora os padrões mais homogêneos do ambiente rural. Formas de trabalho agrícola de moderna racionalização conviviam com rudimentares práticas. Bens e serviços socializáveis por

distribuição no mercado e reivindicação de oportunidades não haviam chegado às classes dependentes, mesmo as consorciadas que plantavam nos limites dos grandes proprietários formando rede de **lavradores** em sistema de *parcerias, arrendamentos e meações* de terras. Representavam 20.65% de toda a PEA Já os **trabalhadores rurais** se dividiam entre assalariados (5.91%) os temporários que eram 9.10%, e os agregados não remunerados (18.07%)³²². No conjunto, as classes sem qualquer propriedade de terra, eram 53.76% de *toda a População Economicamente Ativa*.

No setor terciário, o **Comércio de Mercadorias** e a **Prestação de Serviços** mostravam transição da economia exportadora desde os anos 1930, e o comércio iniciava rede de atacado e varejo em mercado de integração nacional Predominavam no topo atacadistas arcaicos, e o estrato superior da camada mercantil era ocupado por **oligarquia** que recém se integrava como **burguesia atacadista e varejista** racionalizada, secundada por rede difusa de pequenos varejistas proprietários familiares. No conjunto, era sociedade com fracionamentos e rupturas dentro de estratos e camadas das classes patronais, em momento de transição rural-urbano. O setor de prestação de serviços mais agregava o que se nomearia como “camadas médias proprietárias”, embora crescessem assalariados comerciário e bancário. Havia grande quantidade de domésticos de imigração crescente do Interior.

O setor mais atrasado era o agrário, de estratificação extremamente polimórfica e variada. A partir de 1950, a industrialização substitutiva ampliava demandas urbanas e novas questões para o setor primário, mas conflagrando com resistências existentes. Havia um conjunto liberal conservador, discriminatório, formado por atacadistas que exploravam safras provindas de grandes fazendeiros e também controlavam fornecimento sobre rede varejista de comerciantes familiares e oferta de alimentos a toda população urbana do País – com influência direta sobre a Inflação. Embora fossem apenas 0.05% da PEA, tinham sob sua dependência a pequena burguesia rural e proprietários familiares em regiões mais avançadas, e negociavam com exportadores que intermediavam operações de venda de produtos agrícolas e compra de manufaturados ao Exterior. Vinculava-se também uma burguesia atacadista e varejista que distribuía produtos estrangeiros, como representante comercial-importadora. Era um conjunto de *consciência retardatária*.

³²² Fonte: Composição da mão de obra agrícola segundo categorias, 1950. Serviço Nacional de Recenseamento. Conjuntura Econômica, ano X, n° 12, Rio: 1956, p.75.

O entrelaçamento do Comércio com a Prestação de Serviços determinava influências recíprocas entre agentes econômicos nas transações, suas operações casadas de compra e estocagem de produtos agrícolas no lucro extraordinário com câmbio em importações absolutamente liberadas, pelas quais propugnavam constantemente. Este setor mercantil era constituído como derivado das operações externas da economia e sua contemporaneidade era de dependentes do padrão primário-exportador. Habitados a transacionar produtos primários e importar manufaturados, sua noção era a de **agentes consulares** orientada pelo livre-cambismo como doutrina e prioridade ao fortalecimento de conglomerados agrícolas exportadores que os favoreceriam.

O padrão de industrialização complementar e subsidiário a exportações era o que lhes convinha e tinham forte conflito com a capitalização por substituição industrial de exportações, pois eram basicamente *revendedores* e não produtores ou mesmo agregadores de valor por serviços multiplicadores do próprio comércio. Esta burguesia intermediária visava especificamente intermediar e especular e apoiava iniciativas e candidatos contrários ao cooperativismo e à racionalização de varejo com produtores ou associações que barganhassem preços. Com isto, o liberalismo se mantinha excludente e discriminatório.

Já o liberalismo democrático ocorria com uma **burguesia rural exportadora**, que tinha atividade racional de meios de exploração do trabalho e de gestão – mecanizada nas regiões cafeeiras do Centro-Sul em áreas de 200 a 1.000 hectares voltada à exportação, acompanhando modificações internacionais. Tivera dualidade com o setor industrial tradicional, investindo em momentos ascendentes de formação de saldos cambiais, e de 1930 a 1945 verticalizara modernamente o setor. Dela dependiam para importar máquinas modernas, o empresariado de **bens de produção** e de **bens de consumo tradicionais** – alimentos, confecções, calçados - para ampliar escala e atender ao mercado de operários urbanos, construção civil, comerciários, bancários, marítimos, entre muitos outros.

À medida que se ampliava a democracia industrial, dependências compostas eram formadas na indústria. A burguesia industrial era forte aliada do Estado, dependia dele e ampliara substituição de importações complementando bens de consumo não-duráveis que se expandiam. Eram mais nacionalistas, mais radicados em São Paulo, representavam 0.43% da PEA, secundados por empresas familiares (total de 14.96%).

Todo o setor era **liberal-democrático**, entendendo-se este conceito como liberador da *expansão de oportunidades*, igualdade de acessos à educação, expansão da renda e consumo para operações de escala, opondo-se à exclusão redutora de camadas de classes tradicionais superiores. Complementava-se com comerciantes e construtores transportadores. 37.02% da população ativa tinham direto interesse em mudanças.

O **liberalismo social**, como participação ampliada em direitos sociais à propriedade por apoio público a direitos sociais generalizados e participação sobre resultados de capital era residual e minoritário em 1950, embora previsto como obrigação constitucional. Garantias civis de extensão de direitos de propriedade não haviam sido facilitadas, nem haviam oportunidades a composições acionárias amplas. Idéias de bem estar através dos patronatos industrial e comercial apareciam em instituições civis. Operários, comerciários e serviços gerais, já usufruíam do Serviço Social da Indústria (**SESI**) e Serviço Social do Comércio (**SESC**), criados em 1946. Empresários haviam criado fundo para serviço de assistência social a trabalhadores e suas famílias, visando o aperfeiçoamento moral e cívico e aumentar o nível cultural do operariado. Itens como Educação e Saúde apareciam como serviços básicos a oferecer para aumentar recursos humanos na produção.

O proletariado rural tinha servidão quase absoluta, dependendo de relações que lhe possibilitasse oportunidades por eficácia das classes superiores, tornando-se proprietário de lotes ou adquirindo instrução progressiva profissional e técnica.

2.3. A volta de Vargas e a natureza da mudança desenvolvimentista

No início dos anos 1950, o debate convergia a que se aprofundara modelo que induzira setores a criar mercado em nível combinatório superior ao meramente complementar às importações. Embora planejadores aliados a intermediários mercantis, como Eugenio Gudín e Octávio Gouvêa de Bulhões fossem contrários a isto, haviam diagnosticado na Comissão Mista Brasileiro-Americana em 1948, evidências de “pontos de estrangulamento” muito similares às críticas ao tradicionalismo. Entre eles, tendência especulativa inconveniente ao verdadeiro capitalismo industrial e forte atração da propriedade imobiliária; estado rudimentar do mercado brasileiro de capitais, desequilíbrio entre desenvolvimento agrícola e indústria com insuficiente oferta de alimentos em concentrações urbanas e efeitos inflacionários. Eram pontos de consenso.

As exportações de manufaturados não haviam conseguido acompanhar recuperação de competitividade dos países mais avançados: representando 20% das

exportações em 1945, os manufaturados cairiam para 7,5% em 1946. O País voltaria à histórica dependência da monocultura de exportação. O presidente Vargas seria eleito em 1950 com plataforma que designava como trabalhista apoiado em seu novo partido PTB. O Estado Social adotado de forma ditatorial se constitucionalizara como Estado Liberal visando ampliar demandas sociais, quando já se consagravam democracias industriais com regimes de liberalismo social e consumo democratizado³⁹. O primeiro importante efeito para a cidadania social fora federalização de culturas estaduais. Havia autonomia e economias complementares.

Para gerar democracia industrial na sua forma representativa de *sociedade industrial de mercado* seria necessário acelerar atuação dos industriais na economia agrícola de exportação por eficiência do câmbio. Vargas definiu a idéia econômica básica de “**restauração com desenvolvimento**”³²³, o que significava restringir crédito e obter controles sobre expansão da moeda, viabilizando ao *mesmo tempo* câmbio favorável à continuidade das importações sem prejudicar exportações. Manter valor nominal adequado para o principal produto, *café*, recompondo aliança desfeita do *investimento industrial interno* pelas importações. A austeridade fiscal deveria recompor balanço de pagamentos e retomar crescimento que logo quisera socialmente redistributivo: o câmbio induziria modernização rápida de máquinas. Estas políticas tinham intenções definidas para a primeira metade de seu governo: facilitar importações essenciais para crescimento e baixa dos custos de indústrias tradicionais – têxtil, confecções, vestuário, alimentos e construção civil – aliadas da política trabalhista porque vinculadas ao aumento de renda e expansão das classes trabalhadoras. Esta plataforma compunha tanto a *liberais*, por aumentar produtividade e vendas internas como aos *trabalhistas*, por oportunidades de empregos e benefícios defendidos pelos operários industriais. Comprometera-se a aumentar o salário mínimo, sem reajuste desde 1943, que caíra 55% em seu valor real.³²⁴

No segundo biênio, grandes substituições de importações atingiriam dependências maiores em indústrias de base, máquinas e equipamentos, químicas e outras, com presença do capital estrangeiro. Este setor tinha maturação lenta, densidade

³⁹ Que se caracterizavam pela ampliação de direitos sociais e vários benefícios securitários ligados ao pleno emprego, empréstimos favorecidos para habitação, saúde universal e previdência universal com adicional de fundos por capitalização de oportunidades sobre lucros de empresas controlados em bolsa, repartição de resultados, além de subsídios e treinamento aos trabalhadores e mulheres fora do mercado.

³²³ Análise detalhada in VIANNA, Sergio Bessermann (1987) **A Política Econômica do Segundo Governo Vargas**. Rio: BNDES pp 57-70

³²⁴ DIEESE, Estudos e Pesquisa, n° 9, abril de 2005. São Paulo.

de capital imobilizado, concentração de capital familiar e relação dependente do Estado. O capital estrangeiro iria influenciar nova composição em regime de parcerias, o que já anunciara na campanha:

“Não nos opomos, como se costuma insinuar, à vinda de capitais estrangeiros para o Brasil. Ao contrário, desejamos que venham. Somos contra a entrega de nossos recursos naturais, de nossas reservas. Falemos claro: o que é imprescindível à defesa nacional deve ser explorado por brasileiros. (...) Sou adversário, sim, de exploração do capital usurário oportunista, visando exclusivamente ao lucro individual. Preferi e continuo a preferir sistema de Sociedades de Economia Mista”.³²⁵

A síntese de sua proposta de Bem Estar se fundava em economia geradora de resultados pelo *desenvolvimentismo*, como deixara claro em Mensagem ao Congresso:

“(...) a elevação dos níveis de vida num País como o Brasil depende menos da justa distribuição da riqueza e do produto nacional do que do desenvolvimento econômico”.³²⁶

Este projeto modificava aspectos funcionais do Estado Novo agora em regime de pactos políticos, acelerando financiamentos pelo câmbio fixo das exportações, incluindo capital estrangeiro em indústrias complementares de base. Foi criada Assessoria Econômica da Presidência da República organizando dirigismo de Estado desenvolvimentista. Para formular política industrial, criou-se Comissão de Desenvolvimento Industrial com várias subcomissões e dois grupos executivos de material automobilístico e elétrico. Formularia Plano Geral de Industrialização, com atividades industriais e setores prioritários. Integrava-na industriais, gerentes de grandes empresas estrangeiras, militares de formação industrial e o Estado, reforçando o Governo como agente econômico³²⁷. O crescimento tornara emergente acesso dos operários a uma requalificação educacional como consequência da política industrial.

Na Educação, desde 1951 se criara agências especializadas para acompanhar o crescimento, desenvolvimento tecnológico e impulso à industrialização: o Conselho Nacional de Pesquisa e a Campanha Nacional de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. Esta foi criada sob presidência do então Ministério da Educação e Saúde.

³²⁵ Getulio Vargas, Campanha Presidencial. Rio: Jose Olympio Editor, 1950, p.258. Também como senador acusou na legislatura de 1946 o governo Dutra de desfavorecer agricultura de exportação. *In A política trabalhista no Brasil*. Rio: José Olympio Editor, p.251

³²⁶ GETULIO VARGAS – Mensagem ao Congresso Nacional. 1951.

³²⁷ Ver Leopoldi, Maria Antonieta (1994) O difícil caminho do meio: Estado, Burguesia e Industrialização no Segundo Governo Vargas(1951-54) in: **Vargas e a crise dos anos 50**. Ângela de Castro Gomes (org) Rio: Relume Dumará pp.161-163. Também Besserman, op.cit. O Governo agente gerou Comissões como Nacional de Política Agrária, Transportes, Bem-Estar, o Banco Nacional de Crédito Cooperativo e várias agências.

Visava assegurar pessoal especializado a empreendimentos públicos e privados e desenvolvimento econômico e social, oferecendo acesso a todas as oportunidades de aperfeiçoamento de indivíduos mais capazes sem recursos próprios.³²⁸ Entre vários objetivos, estavam estudos sobre necessidades e potenciais do país em recursos humanos e sua mobilização, coordenação de oportunidades com órgãos internacionais e instalação de centros de aperfeiçoamento. Percebia-se descompasso entre formação de pessoal e ritmo de industrialização, desenvolvimento agrícola e crescente complexidade da administração.

Houvera acentuada transferência da mão de obra para setores secundário e terciário de 1950 sobre 1940 e migração da região Nordeste para o Centro-Sul. Os profissionais de nível superior correspondiam a 0.67% da população economicamente ativa e 85% estavam no Centro-Sul. Geraram-se ações para mudar estrutura tradicional de empregos com profissionais mais qualificados e aumento de produtividade da agricultura e indústria, via incremento proporcional de profissionais de nível universitário, expansão e qualificação do ensino superior. Em 1952, surgiria a Campanha Nacional de Educação Rural.

A educação estava em momento inicial de transformação. Tinha 6.603.701 de matriculados gerais em 1952, dos quais 5.524.300 no primário, para população de 7.015.527 em idade escolar até 9 anos. O ensino secundário agregava usuais clássico e científico da época e ensinos industrial e comercial. Totalizavam 575.316 alunos. Cerca de 80% não concluíam o antigo primário e 60% o ginasial. O ensino superior tinha 52.578 matrículas. Outros ensinos, incluindo formação de professores, atingiam 1.055.616 matrículas. Havia 52% de analfabetos.³²⁹

Ao ser eleito por composição onde os estados de São Paulo e Rio Grande do Sul se uniram pela primeira vez na história do Brasil contra tradicionais importadores a partir de política com bases trabalhistas e apoio de multidões para ampliar industrialização, Vargas e aliados próximos percebiam que a tutela sobre a burguesia

³²⁸ A Comissão que criou a campanha era composta por representantes do Governo, através do próprio Ministério da Educação, Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), Banco do Brasil, Comissão Nacional de Assistência Técnica, Conselho Nacional de Pesquisas, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, além da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos e pela sociedade civil a Fundação Getúlio Vargas, Confederação Nacional da Indústria e da Confederação Nacional do Comércio. Consolidou-se ao longo dos anos como instituição de qualificação do ensino e pesquisa no Brasil.

³²⁹ Censo Demográfico 1951. Completada com dados de 1952, do Serviço de Estatística da Educação e Cultura. Anuário estatístico do Brasil 1955. Rio de Janeiro: IBGE, v. 16, 1955.

industrial por aliança com fornecedores de estados menores, se esgotara. Composições sofisticadas teriam que ser formadas. O Estado de Economia Mista pretendia se formar pela liderança compartilhada da burguesia agro-exportadora e industriais ligados ao investimento na produção interna considerando novas camadas médias surgidas nas cidades e sua ligação pelo comércio e serviços com a indústria e ampliação de trabalhadores qualificados, embora distorções de representação eleitoral acusassem formação parlamentar **agrária-mercantil**. Também havia fornecedores rurais internos já formados como burguesia profissionalizada, interessados em reformas rurais. Era o caso de usineiros do açúcar, dos quais convidou um para seu Ministro da Agricultura. A idéia de desenvolvimento aparecia como seleção de agentes econômicos.

A Agricultura de alimentos tinha prioridade e o ministro João Cleofas, convidado embora do partido oposicionista UDN, criou Banco Nacional de Crédito Cooperativo, garantia de preços mínimos para estabilizar alimentos e a Comissão Nacional de Política Agrícola para desenvolver projetos de cooperativas, barateamento de terras, revisão da legislação de desapropriações rurais para áreas improdutivas, e lançou diretrizes de reforma agrária, logo combatida pela Sociedade Rural Brasileira³³⁰. O artigo 147 da Constituição definia que o uso da propriedade seria condicionado ao bem estar social, mas o artigo 141, parágrafo 16, dispunha desapropriação mediante prévia e justa indenização em dinheiro.

Na área externa, foi liquidada a prática de *câmbio fixo associado a importações indiscriminadas* que aumentaram em 1951 em **110%** a demanda por bens de consumo duráveis e o valor de importações, com crise cambial. Isto obrigava intermediários com moeda a comprar divisas no câmbio livre, sem comissões de lucros crescentes à taxa oficial na troca por produtos exportáveis, que retirava recursos do Tesouro.

Também operações de *revestimento* foram diminuídas para taxa autorizada de 10% à remessa de lucros, com efeito retroativo. O câmbio sobrevalorizado em 18.5 por dólar anulava ganho com capital corrente, não gerava excedente interno importante e incentivava saídas. Desde 1946, o país assumira compromisso com o FMI de câmbio fixo. Subsidiava indústria, produtividade média e investimento. Mas a importação começou a subir contra o investimento. O preço das exportações se recuperou e o decreto de remessa não foi aplicado.

³³⁰ A Comissão era interministerial, reunindo Ministérios da Educação, Fazenda e Trabalho e ainda entidades sindicais de classe superior da Agricultura, nomeadas pelo presidente em 1952.

Em 1952, o próprio candidato derrotado Eduardo Gomes sinalizou que acharia possível colaboração em torno de *programas de Governo*. Iria querer substituição do Ministro da Aeronáutica, desgastado na Força. Neste momento se apresentou possibilidade de recompor aliança com grupos liberais e tenentistas do período anterior ao Estado Novo. Vargas foi muito além, oferecendo-lhe este Ministério e composição que modificaria sentido da aliança de Governo: colocou à disposição pastas do Exterior e Fazenda, oferecendo a Juarez Távora a presidência da Petrobrás. O brigadeiro recusou afirmando a UDN participaria desde que o Executivo se reformasse primeiro.

Estas alianças tinham em comum necessidade de **agricultura reformada**, que entrou rapidamente na agenda do Governo pelos resultados evidentes da inércia na produção de alimentos que em 1951/1952 elevava a Inflação. O custo de vida no Rio, pressionado pelos preços agrícolas em 15.1% quase dobrara de 10.8 para 20.4%, puxando consigo o Índice Geral de Preços para 12,9, pois a produção agrícola era asfisiada por cadeia de intermediação atacadista. No começo de 1953, Vargas mostraria necessidade de uma agroindústria ao Congresso. E anunciou que

“... a Comissão Nacional de Política Agrícola começa a formular sugestões acerca dos aspectos mais importantes daqueles problemas, como as diretrizes básicas para uma reforma agrária por mim já aprovada. (...) o objetivo fundamental da reforma agrária no Brasil é ensejar aos trabalhadores da terra o acesso à propriedade de modo a evitar a proletarização das massas rurais e anular os efeitos anti-econômicos e anti-sociais da exploração da terra.(..) a legislação da terra deverá ter em conta, tanto quanto possível, a tradição e os costumes de cada região, além do que não se deverão fragmentar indistintamente as terras quando daí resultar uma depreciação econômica da região pela qualidade de seus cultivos e tipo de exploração agrícola”.³³¹

Interessava a todos os modernizadores, especialmente industriais, a baixa de preços intermediários, com destaque a **alimentos**. Aos industriais, a partir de determinado momento da modernização, a manutenção da estabilidade salarial (corroída pela inflação) e até baixa relativa do custo do trabalho, só seriam alcançadas pela diminuição de preços por atacado. Isto implicaria em afastamento de oligarquias atacadistas concentradas em grandes capitais. O item “**Alimentação**” representava em média mais de **40%** no orçamento.³³²

A imigração rural aumentara, e o setor agrícola voltado para atendimento do mercado interno respondia à demanda progressiva de alimentos e matérias primas

³³¹ Getúlio Vargas, Mensagem ao Congresso Nacional, 1953. FGV, Dicionário Histórico Biográfico Brasileiro, 2001, p. 4934.

³³² segundo pesquisa do Senado Federal à época, relatada in PASQUALINI,Alberto, op.cit, pp.173-180

usando muita terra e mão de obra com baixíssima capitalização sem enriquecer-se. Em consequência, a indústria não se inseria no automatismo de aumentar suas taxas de salário a cada momento de expansão de sua produção que aumentaria também sua produtividade e necessidade de repor nível médio de consumidores para nova demanda por bens finais. O baixo custo da mão de obra transformara-se em barreira ao progresso.

Segundo FURTADO (1973:27-28),

“(..) No caso especial de capitalismo que estamos considerando, não se forma o vínculo causal entre aumento de produtividade (engendrado pela elevação da dotação de capital por trabalhador e pelo progresso técnico) e a elevação da taxa de salário que parece constituir a engrenagem básica da economia capitalista industrial moderna. (...) A forma como se reproduz a mão de obra no setor agrário e seus reflexos no custo do trabalho não especializado urbano, faz que o fluxo de salários gerado na própria indústria seja insuficiente para que se forme um anel de feedback.”³³³

Interconexões entre grupos de opinião e ampliação de elites responsáveis pela gestão da produtividade social também careciam de *entidades de representação* adequadas. Os bacharéis modernos industrializantes das camadas médias, ligados a negociantes importadores por vínculos familiares, mas complementares ao capital industrial, constituíam parte da oposição urbana que apoiava Vargas. A *burguesia industrial* buscava liderança mais afirmativa, e o lado modernizado da *burguesia agrária* fornecedora precisava levar adiante projeto de modernização pela ligação que tinha com a primeira. Era o caso em país complexo e diferenciado, dos fornecedores agro-industriais de algodão que se modernizavam para mercados interno e externo.

As classes médias modificavam hábitos, atitudes e valores, havendo três grupos básicos, conforme VINHAS (1980:33-47)³³⁴ :

- a. o **tradicional** era vinculado a profissões de apoio à aristocracia antiga e provedora de cargos, historicamente dependente da evolução mercantil;
- b. o **segundo** modelo tradicional também se vinculava a profissões rurais buscando despacho de favores garantidos do setor público;
- c. por último, o **moderno**, vinculado a profissões industriais de setores estrangeiros ou nacionais, com visão pós-parenteral, baseado em grupos de interesse e afinidades.

A estrutura *sindical* era empecilho para pacto sobre mérito de trabalho e produtividade social sem tutela. A intenção de Vargas desde 1951 em aprofundar

³³³ FURTADO, Celso (1973) *Análise do Modelo Brasileiro*, Rio: Ed. Civilização Brasileira, 4ª edição.

³³⁴ VINHAS, Moisés (1970) *Estudos sobre o Proletariado*. Rio: Editora Civilização Brasileira

mesmas garantias urbanas para trabalhadores rurais, como salário mínimo, seguro contra acidente, aposentadorias, não atendia a oposição, que queria sindicatos livres do Estado, da unicidade sindical e imposto obrigatório. As possibilidades de convergência eram poucas, porque a ordem trabalhista fora outorga e resistências provinham de sindicatos integrados ao Estado.

As classes não-proprietárias eram protegidas por legislação que as inibia do exercício de cidadania na gestão empreendedora sindical. A participação na discussão sobre resultados da produtividade social seria base de modelo *social-liberal*, mas os sindicalizados eram somente legatários do Ministério do Trabalho. As indústrias se beneficiavam do sindicalismo outorgado por impedir grandes dissidências e prevenir aumentos. Mas desejavam ampliação do consumo interno, logo concluído o *ciclo principal de ampliação manufatureira*. Para aumentar a produtividade, o sistema de recompensas salariais teria que aferir capacidades e recrutamentos diferenciados..

Esta aferição e a consciência trabalhista eram prejudicadas pelo complexo sistema de intermediação dos anos 1950. O modelo de arbitragem baseado em grupo de interesses reconhecendo apenas um *sindicato unitário* em primeiro grau agrupava operários ou empresários por categoria em determinado município ou área, proibindo sindicatos por fábricas. Estados com cinco ou mais sindicatos de uma categoria constituíam *federações*, e quando houvesse três ou mais constituiriam *confederações setoriais*. Não se permitia confederação nacional agrupando categorias nem vínculos entre diferentes sindicatos.

O sistema imobilizava *aferição de produtividade social média* na formação do excedente de capital a reinvestir na produção e no próprio trabalhador, sendo *tradicional e carismático* a um só tempo, porque concentrava atenção no líder providencial. Era o oposto do que industriais avançados desejavam como educação para a democracia industrial. A rapidez da formação de trabalhadores recrutados sem experiência associativa de qualquer liga, mas em camponeses dependentes, acentuava lealdade pessoal direta para com patrão, chefe político, ou autoridade estatal. O modelo constitucional social-liberal estaria à frente de relações orgânicas de classes controladas pelo gabinete do Ministro do Trabalho. O Ministro subordinava o Departamento Nacional de Previdência Social, controlador de Institutos e Caixas de Aposentadoria, e o Departamento Nacional do Trabalho - que vinculava delegacias regionais, Fundo e imposto sindical, e registro de chapas para eleições de sindicatos de empregadores e

empregados, com poder de seleção. O Partido Trabalhista tinha poder de nomeações e verbas e não desenvolvia ativa política de Bem Estar.

Embora Comissão Nacional de Bem Estar Social do Ministério tratasse de unificação dos institutos de previdência, era o próprio gabinete presidencial quem a centralizava. Havia resistência em burocracias sindicais que distribuíam empregos e nos líderes políticos. A unificação resolveria problemas de escala da previdência e atendimento de saúde, grande preocupação no período. A Lei Orgânica da Previdência tramitava desde 1947 no Congresso. Desde 1945 líderes dos Institutos investiam em subscrições de empresas estatais para auxiliar metas do Executivo³³⁵.

Quando se tencionava transformar regime corporativo-conservador, a subordinação de fundos sociais à *formação de capital* conflitava com a oposição. Esta queria fim de protecionismo, reforço de produtividade da agricultura exportadora e formação de empresas rurais internas. Aumento de importações e limitação de indústrias de bens consumo à expansão complementar do mercado. Foi realizada reforma ministerial e Osvaldo Aranha, já ministro da Fazenda, instituiu sistema de *taxas múltiplas de câmbio*, sendo uma taxa aplicada a mais de 85% das principais exportações para estimulá-las. As outras regulariam demanda segundo aceitação entre agentes, diminuindo interferência direta do Governo.

A indústria pressionaria menos o câmbio à medida que se tornasse mais independente de importações. Artigos supérfluos foram multiplicados cinco vezes, e o custo dos importados obrigou procura de produtos substitutivos, acelerando produção interna. Exportadores de café reclamaram de lucros de intermediários e seguraram estoques. O ministro conciliou exportadores e industriais separando taxa específica para o café, restabelecendo monopólio cambial e leilão público de um só câmbio. Iniciou reforma no comércio exterior e mercado de capitais, para valorizar títulos públicos e fundos privados.

O Estado de Economia Mista buscava a forma social-liberal à medida que liberasse recursos especulativos para produção e aprimorasse setor exportador.

³³⁵ BARCELLOS, Tanya Maria (org) (1983).. **A Política Social Brasileira 1930-64** Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, p.143

Houve muitas resistências, como transparece em correspondência do ministro a membro do Governo, embora do partido de oposição UDN, Juracy Magalhães:

“(..). O Getúlio tem prestigiado minha ação como presidente e como amigo, acompanhando tudo com assistência e aplauso.. Mas como era de se esperar, nas classes que viviam da especulação e favores do Cexim e do Banco do Brasil, e em conseqüência da Imprensa que delas vivem, iniciou-se campanha contra os meus projetos (..) A minha ação não poderia baixar o custo de vida nos primeiros meses. (..). Visava “encarecer as importações” de início para forçar alavanca do mecanismo de preço, a produção e a exportação. Todos os nossos produtos ficaram ao preço da cotação do mercado mundial, e todos os produtos do Exterior ficaram a preços quase inacessíveis. Esta é a primeira etapa para balancear o comércio e os pagamentos. Atingido este balanço, os preços baixarão, sobretudo os importáveis, dependendo os *internos* da produção (..) O resultado será o equilíbrio com redução geral dos preços a um nível razoável.”³³⁶

A inflação cedeu e a produção cresceu com política inovadora. As reformas também consideravam futuras relações entre organizações sindicais e o Estado, pressionando menos o Tesouro.

O ministro argumentava em 1954, a Vargas:

“(..). É necessário por um fim ao processo de fazer recair despesas no Tesouro, sem recursos para as despesas normais... Se não puderes um termo a estes expedientes, a administração será uma farsa. O dinheiro do Tesouro não pode ser instrumento de demagogia e popularidade para certos administradores ou entidades deficitárias... É necessário que os funcionários e operários de autarquias e outras entidades compreendam que esses favores públicos dependam da produção e produtividade deles em suas organizações”³³⁷

Seqüência cumulativa de crises econômica, política e social tornariam inviável composições: a oposição continuava contra o protecionismo industrial e o sindicalismo. Fora frontalmente contrária à nomeação do ministro João Goulart, ligado à burocracia sindical. Quando este deu parecer por aumento do salário mínimo de 100%, visando apoio de operários às eleições estaduais de 1954, trouxe antagonismo até do ministro Osvaldo Aranha, de industriais e quadros de funcionários públicos, incluindo coronéis, pois o salário de um operário se tornaria maior que de um servidor técnico qualificado. O conflito de industriais representantes e fabricantes-aliados de Vargas -favorecera aos primeiros na CNI.

³³⁶ OSVALDO ARANHA, trecho de carta a Juracy Magalhães em 07.12.1953 in **Impasse na Democracia Brasileira**. Coletânea de Documentos .1951-1955 (1983). Rio de Janeiro: FGV Editora.pp.143144

³³⁷ OSVALDO ARANHA, trecho de carta a Getúlio Vargas em 23.01.1954, in **Impasse** op.cit, pp.209-210

A falta de entendimento político levou à ruptura institucional que IANNI (1975) definiria como “total antagonismo entre os que desejavam desenvolvimento internacionalizado e os que pretendiam acelerar desenvolvimento independente”³³⁸. A tentativa de coalizão se desfazia, dado que seus principais elementos eram os industriais e as reformas. Iniciou-se conflito com todos os lados industriais. O suicídio final do presidente dentro de atentado voluntário de sua guarda pessoal sobre jornalista adversário e pressão de militares para que renunciasse, retratou momento de completa solidão e constatação de haver falhado em todas suas iniciativas de composição.

O programa de reformas estava se completando com modificações institucionais que atualizavam procedimentos e regras contratuais para além do corporativismo populista da área do Trabalho, viabilizando sociedade industrial de mercado com nova forma de representação política. O liberalismo urbano radicalizado pela industrialização influenciou a que se constituíssem a partir de 1953, partidos *dentro dos partidos*: o Partido Trabalhista começava a se dividir entre nacionalismo sindical corporativo de Estado e trabalhismo doutrinário, forçando polarização dentro da oposição liberal entre suas formas conservadoras e inclusivas. Alianças rurais e urbanas se separavam, e o sistema representativo formava novas lealdades pelas demandas crescentes de consumo. Atores trocavam garantias intermediárias, não dispendo mais de obediências incondicionais por favores. AVELINO define este tipo de clientela política como

“mais competitiva do que sua antecessora, e suas relações tendem a ser muito mais frágeis, já que são mais “instrumentais”. Ela sobrevive a partir de sua capacidade de substituir antigos laços de lealdade pessoal pela oferta de benefícios materiais, os mais individuais possíveis, de maneira a evitar conflitos e maximizar seu arco de influência eleitoral. O patrono moderno é o broker. E seu poder depende de suas habilidades em operar como intermediário entre sua clientela e recursos públicos”³³⁹.

³³⁸ Ianni define como o momento em que Vargas rompe com vínculos com o setor exportador, aprofundando opção sindical. Chama a todo o período 1951/1954 de “padrão getuliano de democracia de massas”, in: Ianni, Octavio O Colapso do Populismo... op.cit., p.68 Apesar do talento descritivo inegável do autor em relação à época considerada, verifica-se que a posição e programas de Vargas não eram de democracia de massas, mas claramente de modificação do Estado Social corporativo rumo ao Estado Trabalhista de Bem Estar.

³³⁹ AVELINO FILHO, George. (1999). Clientelismo e Política no Brasil. In Novos Estudos CEBRAP. São Paulo: CEBRAP

2.4. A modernização desenvolvimentista conservadora

A partir de 1956 esta forma de clientela de corretagem se apresentaria com a candidatura Juscelino Kubistchek. Retomou tema de desenvolvimentismo mas subordinou visão social liberal e demandas de bem estar. Comporia interesses rurais-urbanos para sustentar projeto de importação de sistemas industriais tecnológicos prontos. A “retomada de estabilidade institucional” embasaria idéia de “cálculo político de desenvolvimento”:

“Tenho que levar em conta fundamental as possibilidades de um cálculo político que compreenda a estabilidade e o desenvolvimento de uma aliança bem sucedida. E a racionalidade e a coerência apontam hoje para a liderança de João Goulart e do PTB como meus parceiros mais naturais na montagem de um novo Governo. Trata-se de reconstruir a força rural de um PSD com toda a base urbana do PTB” ...³⁴⁰

Unindo setor público, fornecedores de construção, agrupamentos sindicais urbanos e capital estrangeiro com meta síntese de construção da nova capital, a coalizão tornaria a indústria interna dependente O cálculo político do partido PSD se somou às conveniências do PTB, e o ponto ótimo se daria em que os partidos representavam interesses dos setores tradicionais rurais e dos modernos urbanos. O Legislativo se tornou esfera de legitimação.³⁴¹

Os problemas da segunda metade da década de 1950 haviam crescido pela intensa migração às cidades. Havia ineficácia na habitação comunitária e a política regulando alugueis residenciais variou amplamente, ora tabelando e congelando alugueis, ora mantendo-os flutuantes ou especificando-os casuisticamente de forma minuciosa. A concentração em rendimentos de empregos pela Indústria de Transformação repartia funcionalmente polarização cada vez maior entre rendas de trabalho e rendas de capital ou propriedade. A **renda mista**, derivada da exploração familiar da propriedade rural, caía De 1947 até 1960 ao lado da industrialização, ocorreria concentração do capital agrário.

TABELA 18 – BRASIL - DISTRIBUIÇÃO FUNCIONAL DA RENDA

Brasil	Renda do Trabalho	Renda Mista	Renda de propriedade
1947	56	26	18
1955	63	17	20
1960	65	15	20

Fonte: IBGE, Contas Nacionais 1947-1955

³⁴⁰ JUSCELINO KUBISTCHEK, argumento de campanha ao PTB, 1955

³⁴¹ BENEVIDES, Maria Victoria (1976) O Governo Kubistchek: Desenvolvimento Econômico e Estabilidade Política. Rio: Paz e Terra, 2a. ed., p. 171. Tratava-se de “uma nova” ideologia desenvolvimentista

Todo o período de Governo já se começou com um programa determinado, centrado em planejamento e desenvolvimento por Plano de Metas e vários acordos interpartidários realizados previamente com garantias. Havia patrimonialismo burocrático que agora se pretendia **sistêmico** – no primeiro momento, e poucas diferenças entre eleitores do presidente e de membros do Congresso, não havia falta de maioria parlamentar e a oposição estava dividida. Juscelino exerceria administração **paralela** pelo Plano de Metas e seus órgãos administrativos - que não dependiam de aprovação congressual, constituindo-se em autarquias do Executivo - redefinindo e manejando verbas já aprovadas em orçamento.

Isto gerou também enfoque sistêmico nas relações do Governo com a Sociedade buscando eficácia e legitimidade no acordo de maioria PSD-PTB do Congresso, na convergência dos militares com este Congresso, e na administração difusa de interesses através de *novos atores e coalizões informais*. O Executivo foi reconhecidamente fortalecido. Em 1957, havia sob responsabilidade da Presidência, além dos 11 ministérios e Conselho de Segurança Nacional, quatro autarquias, 13 órgãos de administração direta, seis de indireta, seis comissões diretamente supervisionadas pelo presidente, 41 entidades diversas.

Beneficiando-se da resolução 113 da SUMOC deixada pela administração interina após a morte de Vargas que permitia entrada seletiva para capitais estrangeiros, o presidente usa Grupos Executivos para acelerar decisões com a tática de apresentar programa orçamentário em forma de verbas globais sem margem a emendas, que sempre eram aprovadas por maioria parlamentar. A prioridade era para indústrias automobilística, construção naval, máquinas, siderurgia, reforma de tarifas, concepção de câmbio de custo para importar equipamentos, em conjunto coerente de medidas.

Na relação da *administração de cargos* com o Congresso, Juscelino logrou aumentar critério do mérito na seleção para o emprego público, embora clientela assistencial favorecida continuasse existindo. Nas regiões mais atrasadas, órgãos federais continuaram ligados a interesses oligárquicos. Kubistchek enfatizava incentivos e não ordens ou proibições como meios para implementar o Programa de Metas.

A preponderância do Estado sobre a sociedade civil aumentava à medida que tornava eficientes suas operações, pois a substituição de importações atendia de forma legal à emergência do populismo. A ruptura importante ocorreu quando houve maior importância ao capital externo do que empresas tradicionais, apoiadas também no PTB

para crédito subsidiado. No conjunto, o Governo controlava a sociedade pelo acordo partidário, sindicatos, convergência militar e administração do Programa de Metas.

Ao contrário de Vargas, que governara com regime de gabinete parcial entre coalizão transitória a outra que pretendia criar, a função da aliança PSD-PTB tornou-se definida e complementar: o atendimento de clientela em forma burocrática assistencial de cargos públicos, verbas e influência de prestígio com o eleitorado.

O PSD fazia recrutamento eleitoral e manejava a área das Finanças e crédito rural junto ao seu público – oligarquia agrária vinculada à pecuária e culturas de mercado interno e após fez composição com setor de construção civil e cartel de empreiteiras e construtoras. O PTB manejava Ministérios do Trabalho e Previdência e Agricultura dando suporte à política desejada, recompensado com benefícios sindicais e salariais e se interpunha na política agrícola. Esta aliança, a princípio contraditória entre grupos conservadores rurais e sindicais urbanos, explicava-se pela expansão de oportunidades através da **modernização conservadora**. A abertura de fronteiras agrícolas permitia expansão da Agricultura sem necessidade de reforma no tipo de produção agrária, mecanizando áreas e desocupando atividades tradicionais rurais, funcionalizando também atividades sub-ocupacionais urbanas como clientela do PTB. Não houve programa redistributivo urbano e política trabalhista.

Oligarquias rurais se tornaram modernizadas e valorizaram propriedades apoiando atração de capitais externos substitutivos, instalados diretamente com plantas industriais. O sindicalismo controlado pelo PTB favoreceu qualificação de trabalhadores industriais. A importação direta de indústrias foi a grande mudança e as pré-condições estavam dadas para alterar o que até então fora substituição de manufaturados apenas complementares a tecnologias pré-existentes. A indústria leve já fora instalada pelos empresários nacionais, mas restava toda a indústria de bens de consumo duráveis além de muitas indústrias de matérias primas e bens de capital³⁴².

Havia muitos problemas entre os dois partidos pela natureza incoerente de vários aspectos da aliança. O PTB exigia poderes de emprego, recebendo estações de telégrafos, pequenas estradas, enquanto ao sócio maior eram reservadas grandes obras, radicadas no Ministério de Obras e Viação. O partido penetrou em estruturas municipais menores, municipalizando e distritalizando seu apoio em lideranças Alcançou espaço

³⁴²BRESSER PEREIRA, Luis (1968) **Desenvolvimento e Crise no Brasil 1930-1967** Rio : Zahar Editores

importante do poder pelo vice-presidente, Ministérios do Trabalho e Agricultura, liberando verbas para reivindicações locais, criando o **nacional-sindicalismo** com identificação vertical entre partido, sindicato, ministério e a multidão heterogênea rural e urbana pelas Delegacias Regionais do Trabalho em todo o País. Dentro da CLT isto se tornava plenamente possível por acordos coletivos previamente acertados. Havia greves combinadas até antecipadamente – metalúrgicos, bancários, gráficos, estivadores – aproveitadas por Goulart para disputar espaços com Kubistchek, que cedia reivindicações. Isto atendia interesses também do empresariado industrial mobilizado em seus sindicatos patronais, que poderia reivindicar créditos subsidiados junto ao BNDE ou ao Ministério da Fazenda.

O sistema de previdência falhara na transição para universalização e unificação, proliferando mais caixas de assistência no estágio de complementarem-se com outras até a transformação em instituto. Mas a limitação da previdência a faria chegar a 1960 cobrindo só 23.1% dos segurados e 7.4% da população economicamente ativa³⁴³.

A crise apresentar-se-ia ao fim do período com limitação de mercados e serviços à cidadania, pois não se homogeneizara participação. Diferenciava-se ao importar processos industriais ao invés de bens finais, e o país acessava plantas industriais inteiras. Mas etapas de produto e processo permaneciam nas matrizes gerando dependência de oferta restrita. A contemporaneidade fora atingida como *redutor* de escala dos centros geradores da tecnologia pelo custo dos produtos. Geraram-se vários empregos industriais qualificados, com forte efeito multiplicador sobre a renda urbana. Grande concentração de funcionários e profissionais liberais afluía a bens de consumo, diversificando hábitos e se integrando à cidadania civil avançada, com sistemas de proteção social similares às sociedades de bem estar que se construíam. A maioria da classe média tradicional de origem em indústrias artesanais e vinculada ao proletariado era relativamente excluída. Formar-se-ia divisão em duas estruturas sociais pela baixa renda per capita e nenhum programa redistributivo.

Esta divisão tomaria forma de intenso debate sobre a **Educação**. De 1956 a 1961, concentrou-se atenção na qualificação profissional e qualificação superior, com metas para três níveis de ensino. O ensino primário deveria ampliar escolarização da população inferior a 14 anos e aperfeiçoar professores, o secundário perder seu caráter propedêutico para ampliar ensinamentos industrial e agrícola e criar escolas experimentais.

³⁴³ Fonte: Anuário estatístico do IBGE, 1970.

Por último, o superior deveria romper com estrutura compartimentada e ampliar instituições de pesquisa, com dedicação de professores e frequência de alunos.

Em 1956, haviam 32% de diplomadas mulheres (na enfermagem eram 93%). A principal área fora Filosofia, Ciências e Letras - ingresso para professores de curso superior, com 22% (62% de mulheres) Direito, 18,28%, Medicina, 14,37%, Engenharia, 12,17% e Odontologia, 11,07%. Nestas, as mulheres eram minoria com 8 a 10% dos diplomas³⁴⁴. A mudança industrial fazia já em 1958 matrículas acusarem Direito com 34,98%, Medicina com 17,54%, mas *Engenharias* em terceiro com 14,63% e Economia e Administração com 10,53%. Filosofia, Ciências e Letras tinham caído para 5,72% na procura dos alunos³⁴⁵.

A Lei Orgânica do Ensino Secundário ampliaria número de pessoas com diploma de curso secundário nos dois níveis em 1960, permitindo a maiores de 18 anos o diploma ginásial pelo exame de madureza. Neste ano, o Brasil ainda teria 46,84% de analfabetos, e nas zonas rurais este índice subia para 61,98% da população. Finalmente, aprovação da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1961 subvencionou escolas particulares e equalizou escolas privadas no Conselho Nacional de Educação. O substitutivo final manteve direito do Estado a inspecionar e suspender escolas particulares contra proposta inicial. Equiparava cursos de nível médio na passagem ao superior, mas acesso de jovens de baixos recursos ao secundário continuou muito difícil.

A situação geral apresentava população rural que ainda era 45,08% da força de trabalho e desarticulação de agregados rurais dentro das fazendas, pois era anti-econômico mantê-los em regime de subsistência pela legislação trabalhista que começava a mudar. Uma taxa de natalidade que não se reduzia, porque os serviços modernos não chegavam às zonas rurais, enquanto benefícios de assistência médica curativa começavam a chegar. Reduzia-se a taxa de mortalidade sem que se reduzisse a de natalidade, implicando em seu aumento para 3,5% sobre 3,1% de 1950. A industrialização acelerada concentrara mais a riqueza na região sudeste. A região nordeste estava a apenas 56% da média nacional.

Os salários aumentaram sua participação na renda nacional de 56 para 65%, e profissionais liberais e administradores caíram de 26 para 18%. Capitalistas de juros,

³⁴⁴ FONTE — Serviço de Estatística da Educação e Cultura. Tabela extraída de: Anuário estatístico do Brasil 1966. Rio de Janeiro: IBGE, v. 27, 1966.

³⁴⁵ FONTE — Anuário estatístico do Brasil 1958. Rio de Janeiro: IBGE, v. 19, 1959.

lucros e aluguéis, subiram de 18 para 20%³⁴⁶. Especificamente na indústria, a razão entre salários de supervisores e operários, convertidos em dólares, apontava concentração desde 1950.

TABELA 19 – BRASIL – 1950 E 1959
 SALÁRIOS MENSAIS DE OPERÁRIOS E SUPERVISORES E RAZÃO ENTRE AMBOS

	Operários	Supervisores	Razão
1950	60	128	2.14
1959	135	309	2.29

Fonte: Censo Industrial IBGE 1953, Rio Anuário Estatístico Brasil 1950 e Registro Industrial 1960
 Salários convertidos de cruzeiros de 1950 para dólar em paridade de poder de compra, segundo real de 2002

O salário mínimo tinha diferença por regiões, mas a média em 1959, era de 62.80% o valor do PIB per capita. O valor de transformação atingira 59.710 dólares por trabalhador ocupado/ano em paridade de poder de compra a valor de real de 2002, com altíssima produtividade do setor. O salário médio industrial era de 167 dólares mês.³⁴⁷

Aparecia nova classe média de administradores, burocratas profissionalizados, negociantes especializados e operários funcionais. Viabilizava-se por formação educacional e pertencia a gerações de imigrantes com empregos no comércio, banco e transporte.

A partir do governo Juscelino, investidores industriais haviam modificado sua atitude de burguesia em torno do Estado, articulada com sindicatos operários pelo protecionismo. Começaram se vincular a corporações internacionais como parceiros menores, fornecedores e integrantes de composições acionárias, compondo modelo liberal associado restrito³⁴⁸. Isto modificou as coalizões que esboçavam o social-liberalismo – pelos níveis de integração de investidores estrangeiros complementares a nacionais, início de reforma em fundos sindicais de previdência, tentativa de reorganização agrária e redeterminação do comércio exterior – criando solidariedades exclusivamente patronais.

³⁴⁶PAEG -Plano de Ação Econômica do Governo.Análise anos 1950.Ministério do Planejamento 1964.p.40

³⁴⁷ Considera-se 1.799.376 pessoas (1959) ocupadas na industria de transformação.Havia mudança significativa sobre 1940, quando o salário mínimo estivera em 83,37% de um de PIB per capita de 117 dólares mês ou 87.5 dolares/mês , e valor da transformação fora de **24.475 dólares** por trabalhador ocupado.

Fontes: - Serviço Nacional de Recenseamento. Tabela extraída de: Anuário estatístico do Brasil 1963. Rio de Janeiro: IBGE, v.24, 1963. Salários: DIEESE, relação entre salário mínimo e PIB per capita 1940 e 1959, estudos e pesquisas, ano 1 numero 9 abril 200, e cálculos do autor.

³⁴⁸ Bresser Pereira faz importantes observações sobre esta mudança *in* Bresser Pereira, “Crise”, *op.cit*,

Elevados investimentos geraram capacidade ociosa com queda de consumo e inflação em alta, pela industrialização muito dotada de máquinas e equipamentos. Aumentou incapacidade de oferta de empregos, sub-oferta de alimentos e exportações geraram poucos recursos externos. Havia limite na ampliação de mercado por substituição de importações e alianças que sustentavam precário distributivismo. Na sucessão em 1961, presidente eleito com apoio de liberais conservadores e grande sustentação em camadas excluídas prometendo mudanças, renunciou porque não conseguiu reformar comércio exterior e política industrial, abrindo curta experiência de regime parlamentarista, derrogada em plebiscito.

Sindicatos operário e lavrador pressionaram no partido trabalhista, no então ilegal partido comunista e movimentos religiosos por reformas de base que, se acreditava, resguardariam interesses nacionalistas e redistribuiriam riqueza. Greves em São Paulo chegariam a 85 em 1962 quando caiu o PIB per capita, e como 70% viviam com um salário mínimo de renda pessoal, aumentos nominais só corrigiam parcialmente a inflação.

Os movimentos tomariam a forma de radicalização continuada autárquica visando nacionalismo apoiado em empresas estatais enquanto uma série de medidas que discriminavam capitais estrangeiros e propunham alterações no regime de propriedade rural. Por se confrontarem com o Congresso, e visarem alterações constitucionais sob a pressão mobilizatória, entraram em choque institucional com as Forças Armadas, provocando a derrubada do presidente.

Os anos que se seguiriam seriam considerados de consolidação do sistema social, dentro de regime de exceção, porém universalizando de forma conservadora as áreas de previdência, saúde, educação, e focando assistência social e habitação. Institucionalizariam as tendências de desigualdade e concentração iniciadas no período de 1956 a 1960.

2.5. Aprofundamento conservador de 1964 a 1985

A destituição final do presidente por movimento militar encerrou 14 anos (1950-1964) de difusa tentativa de coalizão entre trabalhistas doutrinários e liberais democráticos pela Constituição de 1946, e o período a partir de 1964 teve contradição inerente ao **problema da legitimidade** de princípios básicos da democracia representativa.

Um regime de Estado de Segurança Nacional sucedeu confronto que desagregara possibilidade de alianças, fundamentado na idéia absolutista de uma grande estratégia. Esta submetia a sociedade à **proteção do Estado**, só retornando ao regime de liberdades e garantias constitucionais em 1986. Este modelo foi criação conjunta de integrantes do corpo militar ramificado na Escola Superior de Guerra e várias sociedades civis-empresariais, formulando complexo industrial militar que simultaneamente desenvolveria operações de segurança e desenvolvimento. Durante dez anos que se seguiram a 1954 e suicídio do presidente Vargas, adversários de aliança que se formava entre grupos protecionistas industriais, sindicatos trabalhistas corporativos e o Partido Comunista, procuraram conter reivindicações e ocupações de espaços burocráticos, inclusive pela emenda parlamentarista de 1961. Quando não tiveram êxito em atingir reformas na linha modernizante conservadora pelos meios partidários passaram a agir por outros meios, considerando que “a direção do país não podia mais ser deixada somente nas mãos dos políticos”³⁴⁹.

Como ressaltaria FERREIRA (1966-16),

“ O Exército só poderia aliar-se à tecnocracia e nunca à política, porque ambos são expressão de uma mesma racionalidade. A tecnocracia fornece ao Exército a racionalidade que lhe é própria. Com isso, as Forças Armadas têm assegurada as possibilidades de ver corrigidas distorções econômicas responsáveis em grande parte pela demagogia e construir uma indústria capaz de atender seus reclamos de renovação técnica sem onerar grandemente o balanço de pagamentos. E a tecnocracia encontra no Exército, além do mesmo espírito voltado para a ordenação racional e burocrática das coisas, o instrumento apto a assegurar a tranquilidade social capaz de permitir a reconstrução econômica, sem o perigo de a demagogia atrapalhar a integração do Brasil, como grande potência, no mercado mundial”³⁵⁰.

³⁴⁹ Estas ligações foram estudadas detalhadamente por DREIFUSS, René Armand (1981) **1964, A conquista do Estado**: ação política. Poder e golpe de classe. Petrópolis: Vozes. O núcleo da ESG tinha relações com o Instituto de Pesquisas Econômicas e Sociais e com o Instituto Brasileiro de Ação Democrática, duas instituições civis que reuniam empresários e profissionais de diversas origens. O que os unia eram suas relações econômicas multinacionais, seu posicionamento anticomunista e o desejo de reformular o Estado. pp 106 e também 163

³⁵⁰ Ferreira, Oliveiros (1966). **O Fim do Poder Civil**. São Paulo: Editora Convívio, p. 16

A interpretação de que Brasil seria refém de confrontação maior e necessitaria reprimir a ameaça que lhe faziam pelo inimigo que atuava por **delegação interna**, gerou toda uma estratégia de condução da cidadania social subordinada a idéia de desenvolvimento como conquista da segurança. Este Estado abandonaria anteriores alianças e manteria a sociedade civil sob controle, composto de *Doutrinas Política, Militar e de Informação*, treinando a militares brasileiros de alta patente e técnicos de alta burocracia civil do Estado. Sua visão resumida era a de que em países onde o Poder Nacional é fraco, estruturas políticas são instáveis e processos indiretos de agressão são mais eficazes, o Estado torna-se mais vulnerável, havendo possibilidade que seja alvo de grandes potências em qualquer área, da *psicossocial à militar*. São necessárias diferentes frentes de ação para intervir onde públicos internos são *agentes que resistirão* e públicos externos *supostos alvos de infiltrações*, como estudantes, intelectuais, profissionais, artistas, membros de ordens religiosas, organizações de trabalhadores, camponeses, clubes, associações de bairros.

A segurança interna era vista como equivalente à defesa do País da invasão estrangeira, necessárias então ações *política, econômica, psicossocial e militar* para fazer face a contínuas insurgências. Defendendo Estado como Soberano sempre pronto a atender emergências de utilidade pública, entendidas como “efetivação ou iminência de guerra, insurreição, distúrbios civis, greves ilegais, inundações, incêndios, outras situações de calamidade pública, em que protestos civis seriam equiparados a calamidades ou catástrofes naturais ”³⁵¹. Havia conjunto de indicadores formando índice avaliativo da opinião pública.

É em atenção a esta estratégia que se detalha um novo tipo de trabalhismo a atingir, baseado em nova visão de organização sindical e relações com o Estado.

O Ato Institucional numero 1 de 1964 direções de sindicatos, universidades e diversas instituições. As bases para a implantação operacional advieram do Serviço Nacional de Informações, Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG), e diretrizes de controle salarial. Segundo a doutrina de segurança, era necessária vigilância sobre Partidos, Legislativo, Executivo e Judiciário. Foram baixados decretos leis prevendo Inquéritos Policiais-Militares e se decidiu que o Judiciário poderia examinar apenas os aspectos formais-processuais e não o mérito das decisões dos

³⁵¹ ALVES, Maria Helena Moreira(1984).Estado e Oposição no Brasil (1964-1984). Petrópolis: Editora Vozes, 1994, 2a. ed., pp. 40-43

inquéritos. A legitimação do Estado estaria em defender o país da agressão, sendo centralizador e absolutista, tolerando representação política de forma vigiada no Parlamento, e a burocracia seria agente de promoção do crescimento econômico e social. Sua forma de legitimação seria a verificação de índices deste crescimento e não aprovação eleitoral.

A administração direta seria completada ou substituída por complexos organizacionais vinculados ao Estado com parcerias privadas ou pela administração indireta de institutos, fundações, empresas públicas descentralizadas com criação de burocracias em rede sistêmica que ao longo dos anos perderia vínculos organizacionais. Oficiais militares se tornaram gerentes de empresas estatais e autarquias, escolhidos para postos-chaves de forma rotativa entre lideranças gerais do oficialato líder do movimento ou por dedicação a suas chefias. Sindicatos, partidos e movimentos sociais foram impedidos de participarem de decisões que não foram discutidas no Parlamento. Subordinavam-se a Conselhos de Administração de empresas públicas, formando redes corporativas.

A orientação básica dos procedimentos econômicos seguia visão de grande estratégia para institucionalizar *sistemas de propriedade, renda e aquisição*, eliminando o que se considerava insubordinação e contestação. CAMPOS (1966:5-10) definiria sociologicamente este processo como substituição de capitalismo pioneiro de tipo **nacionalista**, por capitalismo **maduro**, de tipo internacionalista e interdependente, baseando-se em uma ética de capitalismo de Max Weber. A sociedade brasileira teria lacuna desta ética por ser “*desacostumada ao hábito de poupar, investir e demandar*”.

Do argumento real sobre ineficiência distributiva do regime anterior sindicalista e populista, se inferia urgência do liberalismo discriminatório e necessária

“uma desintoxicação do paternalismo com o qual o trabalhismo qual está acostumado desde a era Vargas, que lhe dá aumentos de salários nominais muito acima da real taxa de produtividade, o que exacerba uma corrida inflacionária que lhe corrói imediatamente os valores conseguidos. Líderes de categorias como marítimos e portuários desenvolviam barganhas muito maiores do que toda a classe operária em seu conjunto. Categorias muito mais produtivas e com menos representatividade política ficaram à margem. A era dos líderes carismáticos, cercados de aura romântica, está cedendo lugar à tecnocracia.”³⁵²

³⁵²Campos, Roberto(1966).A Nova Imagem do Trabalhismo in **Digesto Econômico**.São Paulo:Ano 21,nº 188.

Seria urgente repensar o papel do trabalhismo, que teria preocupação obsessiva com altas maciças de salários nominais, muitos além do incremento de produtividade e aumento de produção, e “desinteresse por outros aspectos da luta operária, no fundo mais significativos do que a simples reivindicação salarial. Pouco se cogitava das oportunidades de acesso à educação, à casa própria, assim como da purificação dos dispendiosos e ineficientes serviços da assistência e previdência social”.³⁵³

A sustentação econômica foi intervencionista, com o diagnóstico de que havia necessidade de assegurar investimentos e dissipar excesso de demanda pelo desequilíbrio orçamentário, expansão do crédito e salários nominais. Conter-se-ia crédito e reajustes de salários nominais dos trabalhadores. Foram criados sistemas de captação e aplicação financeira pela lei bancária de 1964 e a lei de mercados de capitais de 1965, viabilizando bancos de investimentos e de crédito para empreendimentos de longa maturação. Reformulou-se estilo de crescimento, com incentivos à exportação de componentes industriais e diversificação da pauta. A burguesia intermediária formaria mercado de capitais e mercado imobiliário, e a burguesia industrial se tornaria subsidiária da captação de investimentos externos, incentivando-se também empresas exportadoras.

Ao mesmo tempo em que se dirigia reforma de programas de habitação, previdência e saúde com atenção à produtividade, se desenvolveu idéia de haviam vantagens comparativas dinâmicas pelo mercado de mão de obra barata que possibilitaria à economia brasileira atração de investimentos. Este modelo regredia o debate a antes das próprias discussões entre Roberto Simonsen e Eugênio Gudin nos anos 1940, já que a teoria atualizada entendia vantagem comparativa para captação de capitais como homogeneização de cidadania por crescente qualificação, salários relativos estáveis por ganhos de produtividade, câmbio estável e custo decrescente na reposição de itens *indiretos*.

Neste último aspecto, houve preocupação inicial com preços relativos e relação cidade-campo. O governo militar incluiu formalmente a reforma agrária entre suas prioridades sob coordenação do Ministro do Planejamento, com projeto rápido que se transformou em lei aprovada, o Estatuto da Terra. Seria a primeira proposta articulada sobre o assunto, mas encontrou grande resistência de políticos, governadores, parlamentares ainda influentes e líderes rurais, que conseguiram descentralizar o

³⁵³ Idem, op.cit.

Estatuto para os estados e aplicá-lo segundo suas conveniências. Teria vigência alternada e lenta, preterida pela política agrícola que impulsionou modernização rural com tecnologias e crédito a grandes propriedades instaladas. Selecionaram-se culturas prioritárias que favorecessem exportação.

Recurso implantado imediatamente foi a **correção monetária**, que substituiria na prática Índices de Preços ao Consumidor estabelecendo indexação generalizada na Economia, corrigindo todos os ativos passados menos o ativo trabalho, que passou a ter política própria e uniforme. Redutores de inflação passada não refletiam ponderadamente conjunto da produtividade média setorial de categorias profissionais. Houve neutralidade de situações de compra e venda no período, que conjugada à restrição monetária e ao crédito, provocaram falências, desaceleração econômica e empobrecimento de camadas médias empregadas. A inflação baixou drasticamente à medida que grande parte da população era retirada do consumo ativo e instalada concorrência com super-oferta desejada.

Um Ato Institucional número 2 de 1966 acabaria com compromisso de abertura política estabelecendo controle sobre Judiciário e Legislativo, dando ao Executivo poder de decretar recesso do Congresso Nacional, Assembléias Legislativas e Câmaras dos Vereadores. Estabelecia eleições indiretas permanentes para Presidente da República por um Colégio Eleitoral composto pelo Congresso Nacional e delegados de Assembléias Legislativas e outorgava dois partidos, **ARENA** e **MDB** ao País. Como na Constituição de 1934, eleições para governadores foram tornadas indiretas e os prefeitos das capitais, nomeados. Atos Institucionais e Complementares retiraram garantias de juizes. A validade legal deste Ato deveria ir até 1967, quando expirar-se-ia mandato do primeiro presidente indireto, e preparou-se Constituição que institucionalizaria atos institucionais e complementares em seu texto votada pelos deputados, aceitando restrições ao Judiciário.

Um sistema complexo de intervenção social centralizada se estabeleceu e consolidou, dando meios ao Estado para promover investimento privado e estender a intervenção na participação econômica. Fundos sociais foram criados e utilizados de modo bem sucedido com metas econômicas, gerando complexos no sistema financeiro da habitação, autorizando um sistema brasileiro de poupança e empréstimo com sociedades de crédito imobiliário e associações de poupança e um Banco Nacional de Habitação complementou a correção monetária e o sistema financeiro. Instituiu-se

caderneta de poupança para financiar o sistema habitacional que complementaria a correção monetária. As camadas médias emprestavam ao sistema financeiro, diante de maior estabilidade monetária e eram corrigidas ainda com juros com 6% ao ano. O sistema financeiro habitacional substituiu anteriores institutos com suas poupanças e modelos próprios.

Adveio também reforma do Sistema de Previdência Social, unificando-se todos os institutos, com exceção dos servidores federais, pela criação do Instituto Nacional de Previdência Social, que associava sistema de saúde e complexo médico previdenciário.

Com vinculação entre companhias privadas e recursos públicos em grupos de interesse e burocracias públicas, fundos requeridos pelo setor privado ganharam volume adequado à criação de indústria da construção civil e indústria médico-farmacêutica.

Com exceção da **saúde**, tornada universal - mas nos primeiros anos atendendo somente população urbana - o princípio que geriu as políticas sociais foi liberal, organizado por capacidade contributiva e posição ocupacional. A unificação e universalização urbanas da saúde foram contratadas em fornecimento com a rede privada, mas logo se desenvolveu medicina seletiva de grupo para camadas mais altas. Os próprios fundos sociais se viabilizavam por contribuições de folhas salariais e eram alocados para habitação compatíveis à renda – mas distorceram aplicações de recursos para estratos mais elevados.

Foi o caso do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - depósito mensal patronal em conta do empregado, representando anualmente valor de um salário - possibilitando demissões pelas empresas, que assegurou melhor gerenciamento do BNH para suas finalidades, lançado em 1967. Deu ao banco a condição de segundo maior do país em recursos disponíveis e maior instituição financeira de habitação de todo o mundo. Aplicações em financiamentos prolongados de 5 a 25 anos permitiriam virtualmente combater o déficit habitacional usando recursos não inflacionários dos próprios trabalhadores. O sistema foi desenhado para acesso de famílias de 1 a 3 salários mínimos, mas financiou apenas 140 mil habitações até 1967, pois se dispersou por associações de poupança e empréstimo aplicando em habitação de camadas médias que apresentavam melhor retorno. .A partir de 1967, o banco tornar-se-ia instituição de desenvolvimento urbano, diminuindo relativamente disponibilidades para habitação comunitária.

No período 1965-1968, os salários reais caíram consideravelmente, representando em 1968, somente 56% do seu valor real de 1963. A partir de 1964, a média do valor foi muito abaixo do poder de compra de 1963 para manutenção alimentar mínima de uma família, pelos critérios atribuídos desde 1938 - família com quatro pessoas. Em 1968 eram necessárias 101 horas para adquirir mesmos bens adquiridos com 98 horas em 1963³⁵⁴. Greves tiveram legislações específicas e de um total de 302 em 1963, restaram 15 em 1966.

Subsídios e créditos especiais a empresas foram eliminados, favorecendo suas compras por investidores estrangeiros. Lei regulamentando **reinvestimento**, semelhante à crise com Vargas em 1952, foi imposta por decurso de prazo, não votada pelo Congresso. Suprimia limite para repatriação do investimento, excetuando bens e serviços de luxo.

Entretanto, mesmo com centralização que desencadeou modelo acentuadamente liberal-conservador, se criaria sistema de fundo federal compensatório de Participação de Estados e Municípios com caráter social democrata, votado na Reforma Tributária de 1966 e incluído na Constituição de 1967. Estados e Municípios teriam 10% de receita cada, e seu objetivo era redistributivo, porque levava em conta inversamente a renda per capita dos respectivos estados e municípios e diretamente suas populações. Seria alterado em 1970.

Em fins de 1967, os intermediários financeiros se haviam ampliado, formando camada de agentes financeiros e abrindo financiamento de consumo das camadas médias e altas, enquanto o salário real fora reduzido gradativamente. A operação favorecia crescimento de indústrias de bens duráveis de consumo. A entrada de empresas estrangeiras demandara profissões qualificadas, operários industriais e mudava o perfil das camadas médias, aprofundando divisões entre grupos modernizados e tradicionais que começara em 1956.

Um novo governo assumiria criticando medidas ortodoxas contra a inflação e adotando várias medidas expansionistas: aumentou teto de isenção de imposto de renda de pessoas físicas para estimular o consumo, e alongou prazo de recolhimento de impostos sobre produtos industrializados para transferir recursos de caixa à indústria. Fez crescer crédito bancário às empresas, e o aumento do crédito direto ao consumidor e consolidação de financeiras especializadas expandiu produção de bens de consumo. A

³⁵⁴Fonte: DIEESE, Departamento Intersindical de Estudos Sócio-Econômicos, São Paulo. 2004

economia voltaria a se concentrar na região sudeste, definindo principais dependências, para ampliar mercado interno e exportações – isentadas de impostos diretos. A indústria automobilística iniciou recordes de produção e a construção civil se reativou pela demanda habitacional.

A **educação** acusaria toda esta tendência de reformas industriais com busca acelerada de cursos de Administração e Economia. Em 1964, estes cursos de graduação representavam 11.71% do total de matrículas nos cursos superiores, e em 1968, representariam 13.90%, passando do quarto para terceiro lugar na preferência dos estudantes. Os cursos de Direito, considerados tradicionais, caíam acentuadamente de 37.49% do total para 20.11%, passando do primeiro para o segundo. O primeiro lugar era reocupado por Filosofia, Ciências e Letras, que ainda agregava desde bacharelado em matemática até filosofia, entrada para formação de professores universitários.³⁵⁵

As modificações que ampliavam integrações entre empreendimentos nacionais e estrangeiros se aprofundaram na área educacional por convênio do Ministério de Educação com agência cultural norte-americana USAID visando conceber, desenvolver e instalar reforma de ensino similar à norte-americana de 1957, que previa segundo grau especializante e uma universidade voltada à área técnica. Trouxe protestos seguidos por período de um ano, incluindo professores, cientistas e estudantes, e vinculou-se à demanda por aumento de vagas nas universidades federais. Os gestores do Estado de Segurança Nacional entenderam que o Poder do Estado era contestado, especialmente após discurso de deputado que pedia boicote da população civil a um desfile nacional. Como a Constituição de 1967 já não permitia cassação de mandatos sem prévia autorização pelo Congresso, esta autorização foi negada, e Ato Institucional número 5 decretou recesso parlamentar de dezembro de 1968 a outubro de 1969, caracterizando-se legislação de Estado Absolutista.

Um *sistema de representação* com cidadania pressuposta por essa condição deixou de existir, instalando-se nomeações, delegações de poderes pela ordem superior, quadros em principais postos da burocracia de Estado, substituindo inclusive concursos públicos Presos julgados por Tribunais Militares não tiveram mais direito a recurso, e parlamentares que votaram contra o pedido de cassações foram incluídos em lista de “inimigos internos”. Intervenções em sindicatos, entidades estudantis e grêmios de

³⁵⁵ FONTE: Anuários estatísticos do Brasil 1967, v. 28, e 1969, v. 29. Rio de Janeiro, IBGE.

segundo grau, visaram sua adesão como clubes. Foram editados 13 Atos Institucionais prevendo controles específicos para Imprensa, censura prévia direta, controles diretos sobre universidades e várias nomeações de reitores militares com plena vigência da Lei de Segurança Nacional.

Atos de 1969 com emendas caracterizariam Constituição outorgada, substituindo a de 1967. O Ato número 5 não teria prazo para vigência.

Na mudança de presidente em 1969, o critério de escolha foi o de colégio de 104 generais entre três candidatos, após recolherem sugestões da oficialidade geral das Forças Armadas. Sete generais fizeram escolha final. O regime se institucionalizou como *patrimonial burocrático com representação militar*, outorgante de participação vigiada a quadros civis leais, e Congresso referendário.

Na ação econômica, várias alterações complementaram o que vinha em curso, dirigindo atenção para recuperação agrícola pelo estímulo de crédito à formação das empresas rurais, que se organizavam para maior produção pecuária e plantações.

Esta seria a grande modificação. Retomava-se pensamento liberal-conservador de modernizar a agricultura contra posição desde os anos 1950 de fracionar propriedades rurais improdutivas, reiterada pelo Estatuto da Terra do governo militar. Implantou-se Sistema Nacional de Crédito Rural como fomento à produção agropecuária para aumentar comércio exterior, liberando mão-de-obra para indústria. A produção e produtividade agrícolas cresceram, diferenciando coalizões políticas e sociais. O desenvolvimento industrial não necessitava mais de transferências diretas de renda da agricultura, mas de estabilidade de preços e salários e superávit comercial externo.

Uma modernização conservadora reformava técnicas agrícolas, políticas de crédito e ampliava zonas de cultivo, crescendo demanda de insumos e máquinas industriais, formando especializações muito definidas. Tanto a agricultura como a indústria seriam subsidiadas para se focarem em exportações. Incentivos fiscais e desonerações de impostos para proprietários rurais e gastos públicos em pesquisa e extensão rural aumentaram a produção, mas mantiveram características regionais de oligarquias antigas que formaram empresas comerciais extensivas. Começaram a gerar grandes excedentes exportáveis incorporando pequenas propriedades rurais. Culturas como soja exigiam maiores propriedades e o crédito facilitava aquisição de terra. Quanto mais terra tivesse o proprietário, mais crédito recebia e mais terra podia comprar, ou arrendar.

Ato Complementar centralizaria a administração, reduzindo à metade o Fundo de Participação dos Estados votado em 1967. A transferência de recursos era condicionada à contrapartida de recursos próprios no mesmo valor.

Por último, várias medidas para o mercado financeiro e de capitais isentariam de Impostos o aumento de capital de empresas e investimento para aplicação em bolsa de valores - sinalizando tendência de longo prazo e reduzindo dependência de capital bancário. Buscava-se socializar mercado acionário e estimular concentração dos bancos para torná-los eficientes conglomerados. A concepção era de que concentração e centralização financeira fortaleceriam plena constituição da Nação com unidades muito grandes, favorecidas por medidas fiscais e financeiras. Havia convergência com conceito do Estado de Segurança Nacional em construir grande potência junto com sistema financeiro de capacidade operacional e segurança - embora razões de mercado não indicassem aumento de rentabilidade. Grande rentabilidade futura fez instituições pagarem preço elevado e as pequenas desapareceram em grande número³⁵⁶.

Estas composições gerariam entre 1970 e 1973 expansão de Estado conservador facilitando bens de consumo, mas reservando melhores serviços de educação, saúde, habitação, previdência para camadas mais altas pela renúncia fiscal, privilegiando sua renda e capacidade contributiva. Conforme FURTADO (1973: 60-80),

“O chamado modelo brasileiro é um esforço de **adaptação da demanda à estrutura de oferta** – crescimento mais rápido do poder de compra de consumidores de duráveis – e ação ampla do Estado na geração de empregos. Assimila-se consentidamente progresso técnico, novos processos produtivos e produtos sob consórcios internacionais, permitindo crescimento imediato com modificações crescentes de dependência. Formas de desperdício coexistem com rápida renovação de modelos e produtos, e infra consumo de grandes massas e multidões. A condição para generalização deste modelo depende da dimensão demográfica do País e sua renda per capita. (...) País com menos de oito milhões de habitantes e renda de 2.500 dólares como a Suécia comporta sistema industrial altamente diversificado. País de cem milhões de habitantes e 400 dólares per capita como o Brasil também comporta pois se um terço da renda total se concentra em 5 por cento da população, a renda média desta minoria é de 2.700³⁵⁷.

Havia capacidade ociosa e inflação, o que permitiu adequar plenamente a capacidade produtiva forçando abertura do capital de empresas para que a poupança da classe média pudesse ser transformada em títulos financeiros após sua neutralização

³⁵⁶ Segundo Olavo Setúbal, acionista majoritário do Banco Itaú à época, o processo de concentração bancária induziu preço pela finalidade de concentrar instituições, impossibilitando pequenas, *in* Visão, 29 de abril, 1974.

³⁵⁷ FURTADO, Celso, *Análise, op.cit.. (a observação sobre renda per capita é de dólares correntes de 1972)*

pela correção monetária e indexação dos títulos financeiros. Criaram-se títulos do governo. O autor acrescenta que a forma de induzir-se empresas a abrir capital foi permitir que corrigissem estoques, instalações, emitindo periodicamente ações e usando valor de ativos para se modernizarem tecnologicamente sem impostos. Isto se transformou em ganho permanente e pessoas físicas modificavam seu patrimônio comprando ações. Houve planejamento sem afetar controle de empresas, e bancos de investimento dispunham de fundos de investimento, atraindo consideráveis recursos para bolsas, sem relação com perspectiva real de dividendos a serem distribuídos.

Novas empresas voltaram-se ao mercado acionário como fonte de recursos, e camadas médias altas constituídas de profissões emergentes, participaram deste fluxo de rendas industriais em rápida expansão que tinha atividade de corretoras dedicadas ao estudo do mercado. Houve política governamental deliberada para que contribuintes do imposto de renda formassem patrimônio de títulos financeiros com incentivos e renúncia fiscal oferecida em títulos de renda fixa ou variável, ações nominativas de sociedades anônimas de capital aberto, títulos de dívida pública de estados e municípios e letras do tesouro. De 1969 a 1970, os contribuintes pessoas físicas alcançaram 1.172 mil pessoas que junto com dependentes, representavam 5% da população como mercado efetivo de bens de consumo.

O Imposto de Renda caiu como participação na receita tributária da União de 33% em 1965 para 25% em 1970. Estava associado ao corporativismo um **sistema de Bem Estar liberal**, primeiro através de títulos de ações que abriam participação em comunidades de renda, com amplas conseqüências sobre a economia. Baixavam custo unitário da produção de bens de consumo, mas concentravam renda ao valorizar preços de ativos financeiros para quem já tinha alguma poupança e remuneravam a *própria remuneração do capital* aumentando demanda de bens de indústrias inovadoras. Concentrava-se acesso ao crédito, aumentava-se demanda por novos produtos e também serviços de educação, saúde, habitação, dedutíveis do imposto de renda, da arrecadação geral para camadas seletivas. Evidentes na distribuição da renda pessoal em 1972:

TABELA 20 - 1972 DISTRIBUIÇÃO DE RENDA ENTRE PESSOAS POR QUINTIL

	Mais baixo	2º	3º	4º	Mais alto
1972	2.6%	5%	9.4%	17%	66.6%

Fonte: World Development Report 1989

Em 1970, o partido ARENA venceu eleições com 72% da Câmara dos Deputados unindo remanescentes do antigo PSD rural com servidores públicos beneficiados, criando clubes de serviço rural. Associações de defesa nacional e idéias de civismo parecidas com o Estado Novo eram defendidas por remanescentes da UDN. Incorporou-se novamente a classe média ligada ao setor de serviços, atividades mercantis das cidades e setor industrial tradicional, expandindo fronteira agrícola e agricultura de exportação.

Um modelo de política social começou a ser definido após êxitos econômicos com a visão de que o progresso social seria derivado do crescimento econômico, acumulando-se para garantir bases do crescimento. Esta teoria via movimentos reivindicatórios como empecilho, e implantou políticas assistenciais compensatórias para garantir estabilidade política necessária ao crescimento.

Criou-se Plano de Integração Social para abranger todos os trabalhadores num fundo de participação a ser gerido pela Caixa Econômica Federal. O fundo começaria a funcionar em 1971, formado por duas parcelas a cargo dos empregadores: uma delas, deduzida do imposto de renda e a outra, proveniente de recursos próprios. Era um projeto redistributivo.

Políticas sociais que visavam aumentar produtividade estavam na área de **educação** que demandava trabalhadores qualificados e em um segundo nível, operários semi-qualificados. Mas os gastos caíram de 11.07% do orçamento para 4.95%.no período, concentrando-se em níveis mais elevados, provocando evasão escolar nos níveis mais baixos, além de precarização na rede pública. O presidente Médici lançou o Movimento Brasileiro de Alfabetização visando alfabetizar adultos, cujo decreto lei propunha deduções no imposto de renda de pessoas jurídica. Foi aprovado também projeto sobre diretrizes e bases para ensino de primeiro e segundo graus. A nova lei denominada "reforma do ensino", estabeleceu fusão em um único curso de oito anos - o primeiro grau -, dos antigos cursos primário e ginásial, atendendo à faixa etária de sete a 14 anos. O segundo grau tinha objetivo de capacitar para o exercício de profissão especializada ao término do curso.

Os funcionários de Estado, dos setores de serviços qualificados na área financeira, transportes, comunicações e grandes indústrias de energia tiveram treinamentos intensivos e políticas sociais específicas. Recursos foram subordinados à racionalidade econômica e integrações de projetos de grupos econômicos com áreas

estatais fizeram com que habitação, educação, saúde, previdência e alimentação fossem assumidas como áreas à parte. A área privada recebeu deduções de impostos para assumir serviços aos seus funcionários. Isto iniciava privatização parcial da política social contra redistribuição geral pela tributação, transferindo recursos para estratos de maior renda, onde maior era o retorno. Serviços sociais privados eram terceirizados, com lucratividade de curto prazo.

Os grupos vulneráveis tinham escassas medidas redistributivas diretas. Os empregados domésticos foram incluídos como segurados obrigatórios da previdência social. Os rurais teriam aperfeiçoamento do Programa de Assistência ao Trabalhador Rural, para substituir plano básico de previdência rural. Este programa seria redistributivo, porque se diferenciaria do modelo de contribuição previdenciária corporativa. Não havia contribuição direta dos trabalhadores rurais ao fundo, originário de participação em faturamento de empresas urbanas. Como a vigência de seus efeitos começaria anos depois, o melhor período de crescimento teve alta da pobreza rural e grande fluxo migratório.

A agricultura tornava-se cada vez mais especializada, e desde 1970 até 1980, parceiros e meeiros agrícolas baixariam de 12.77% a 6.99%. Empregadores rurais aumentariam de 1.53% para 2.83%, e independentes cairiam ligeiramente de 40.67% para 39.40%. Empregados e temporários cresceriam de 25.83% para 35.11% e os sem remuneração cairiam de 19.56% para 15.74%³⁵⁸. O Governo iniciou projetos de assentamento rural, extinguindo instituições que lidavam com reforma agrária e criou o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, que conceituaria colonização e reforma agrária como elementos de mesmo projeto, com prioridade à expansão de *fronteira agrícola*. Combinaria esta ação com assistência a alguns trabalhadores rurais em regiões carentes do norte e nordeste, desapropriando terras com estímulo à agroindústria para distribuição a 3.500 famílias de pequenos e médios agricultores.

A agricultura deixava sua condição de auto consumo e produção. No final dos anos 1970, pequenas propriedades haviam crescido muito pouco, sendo 50.5% dos estabelecimentos e apenas 2.5% da superfície. A rentabilidade maior da agricultura de exportação reduziu relativamente à produção de alimentos, causando pressões inflacionárias e obrigando controle de preços - por sua vez transferidos em cadeia, com declínio do poder aquisitivo do salário mínimo nas grandes cidades.

³⁵⁸ Fonte: IBGE, censos 1970 e 1980 tabulações especiais

A combinação de maiores lucros da indústria moderna, salários pagos a trabalhadores qualificados e arrendamento de terras rurais e urbanas formaram novo estilo de concentração de renda. Ocorria modernização agrícola junto com protecionismo a vários ramos industriais, limitando importações a poucos itens. Consolidavam-se conglomerados de fornecedores brasileiros e empresas multinacionais, com preços administrados.

Aprofundar-se-ia dilema já iniciado no final dos anos 1950, com exclusão de trabalhadores tradicionais e emergência de assalariados empregados nas indústrias inovadoras, junto classe media dinâmica, mais educada e de grandes rendimentos. A modernização conservadora consistia em ampliar consumo diversificado dentro de mercado restrito, já que era difícil ampliação de economias de escala para segmentos rurais e não especializados urbanos. A aplicação de novas tecnologias nos setores modernos implicava em diminuição de mão de obra por produto e maior capital com elevação de produtividade e rentabilidade. Formaram-se solidariedades corporativas entre grupos beneficiários de uma diversificação similar a economias de renda per capita muitas vezes superior³⁵⁹. Estes grupos demandavam fornecimento de indústrias tradicionais de mobiliário, têxtil, couro, vestuário, madeira, móveis, bebidas, junto com a construção desde começo da década, que forneciam para camadas afluentes, o que proporcionou coerência à urbanização, enquanto se pode financiá-la. A construção ativou também emprego e aumentou 7.2% sobre a década anterior pelo sistema financeiro de habitação.

A capacidade para captar recursos do sistema de habitação começou a ficar comprometida. As construções habitacionais de caráter comunitário, dirigidas a estratos de baixa renda, mantinham-se na média de 135 mil habitações anuais e o sistema de financiamento tornou-se difícil aos mutuários, porque além de comprovação de renda mínima sobre valores que inflacionavam, a incidência de correção monetária sobre saldo devedor representava aumento constante da dívida residual. O Plano Nacional de Habitação Popular lançado em 1973 pretendia eliminar em dez anos o déficit habitacional para famílias com renda entre um e três salários mínimos e previa construção de dois milhões de moradias. Os agentes seriam cooperativas habitacionais, com duzentos mil novos empregos diretos e cerca de seiscentos mil empregos indiretos.

³⁵⁹ Celso Furtado definiria esta formação como economia subdesenvolvida industrializada in FURTADO, Celso, op.cit.

Mas a soma de 1964 a 1974 apontaria apenas 238 mil financiamentos, alta inadimplência de mutuários e de conjuntos habitacionais abandonados. Determinou-se benefício fiscal ao mutuário de baixa renda, o que lhe representou crédito de 10%, elevado para 12%. A variação de suas prestações foi inferior em 10 a 20% à variação do mínimo. Inflação elevada e aplicação rendosa em títulos públicos causaram fuga maciça de ativos das cadernetas de poupança e agentes financeiros.

Em 1974, o novo presidente encontrou quadro de inflação com dívida. Deu prioridade a ampliar industrialização e substituir importações energéticas, de equipamentos e insumos estratégicos. Tratou de reformar programas sociais em apoio a esta proposta. O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social passou a gerenciar grandes recursos do Programa de Integração Social (PIS) e Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep), criados no governo anterior com parcela do lucro das empresas, que formava fundo dos trabalhadores. A maior parte dos recursos foi usada em novos investimentos desde que não estrangeiros não proviessem de municipalidades e não servissem para compor capital de giro no comércio ou prestação de serviços. Aumentaram capacidade de investimentos para o BNDES.

Estendeu-se para 30 dias o período de férias dos empregados, e Geisel anunciou criação de Conselho Nacional de Política do Emprego subordinado ao Ministério do Trabalho. Em 1977, concedeu-se abono de um salário mínimo para trabalhadores que recebiam até cinco vezes esse valor e estavam cadastrados há mais de cinco anos no PIS ou Pasep. A Previdência teve grande reestruturação com criação do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social subordinado a um Ministério da Previdência e Assistência Social. Órgãos específicos centralizados cuidariam dos serviços de saúde urbana, rural e aos servidores federais (Inamps) e benefícios previdenciários (INPS). Fundações de assistência e do menor foram integradas ao Ministério, e criada Central de Medicamentos. Um Programa de Alimentação do Trabalhador teve financiamento partilhado entre empresas, trabalhadores e o Governo, que respondia por 56% do custo através de renúncia fiscal.

A proliferação de várias entidades, empresas públicas e fundações conformou um sistema fragmentado com heterogeneidade e grupos de interesses de fontes diferenciadas. O clientelismo aumentou à medida que programas foram usados para aumentar chances de sucesso do regime, já que a lógica eleitoral se tornara novamente importante. Desde as eleições de 1974, quando a Oposição fez 48% da Câmara dos

Deputados, maioria no Senado e assembleias de estados mais urbanizados, começou a ressurgir política representativa, ainda que de maneira muito limitada e sob a vigência do AI-5. Nas eleições municipais de 1976, confirmou-se possibilidade de crescente voto plebiscitário, com vitória da oposição em 79 cidades com de 100 mil habitantes.

A nova política substitutiva de importações fortaleceu uma sociedade civil-empresarial que aspirava hegemonia no processo de internacionalização e composição interclassista diferente da associação subordinada. Campanhas anti-estatizantes associaram-na ao partido de oposição pedindo economia descentralizada, pluralismo político, democracia representativa, queixando-se da centralização forçada do crédito nos bancos oficiais e do baixo controle sobre os fundos sociais criados desde 1964. O Estado de Segurança Nacional começou a sofrer *contestação sistemática* da Ordem dos Advogados do Brasil pelas garantias fundamentais e habeas corpus, conceituando-se que haveriam duas ordens jurídicas coexistindo, a legítima e a ilegítima. O Brasil viveria ordem jurídica ilegítima, pois o Poder Constituinte não advinha do povo organizado como sociedade.

De 1978 em diante inaugurar-se-ia agenda política de transição que levaria à Assembleia Nacional Constituinte. Em meados dos anos 1980, havia claro esgotamento do controle político e cresciam grupos de interesse profissionais. O corporativismo se converteria em organizações de interesses por toda a década, fortalecendo várias combinações entre representação sindical e empresarial. O sindicalismo patronal dividido por setor econômico concentrado e modernizado em setores se somou à sindicalização e poder reivindicativo de trabalhadores industriais que tinham agentes sindicais organizados. O sindicalismo tinha resultados em indústrias muito concentradas junto com a monopolização, tornando fáceis reivindicações trabalhistas transferidas de custos a preços dos produtos. A desigualdade nos rendimentos afetou a estrutura ocupacional da sociedade, e a diferença entre ocupação manual e não manual tornou benefícios mais concentrados. As empresas mais modernas ocupavam empregados de maior produtividade e com maior poder sindical, e um modelo de *bem estar privatizado* foi barganhado entre estas categorias e industriais.

O setor industrial moderno protegido de competição engendrou estrato claramente diferenciado de empregados pela produtividade, níveis tecnológicos, concentração territorial no sudeste e alguns locais do sul, e movimentos sindicais organizados politicamente. Esta combinação criou estrato industrial de condições de

vida muito superiores aos trabalhadores manuais excluídos da proteção social. O acesso dependia de vínculos de contratos formais, e a maioria estava em situação informal.

As ocupações *não manuais qualificadas* cresceram mais de 120%, e a mão de obra masculina era insuficiente para atender a demanda, demandando mulheres que afluíram a um mercado de trabalho onde sua presença era escassa. A expansão mais rápida de estratos não manuais atraiu muito fortemente mão de feminina. O ingresso feminino nas atividades não manuais urbanas de rotina, ou seja, **escritórios e comércio**, passou de 14,4% para 23,1% entre 1970 a 1980. Nas ocupações rurais, as mulheres haviam baixado de 20,7% para 14,4%. Vê-se na tabela seguinte, a razão dos rendimentos das mulheres como percentual dos homens para todos os ocupados na força de trabalho, em 1979.

TABELA 21 – BRASIL - 1979
RAZÕES DE RENDIMENTOS FEMININOS SOBRE RENDIMENTOS MASCULINOS
 Atividades vinculadas entre os gêneros e atividades gerais

Ano	1979
Atividades vinculadas	54%
Atividades gerais	44%

Fonte: IBGE-PNAD, ano 1979.

Nas atividades profissionais vinculadas às dos homens, as mulheres percebiam média de 54% dos rendimentos masculinos e nas atividades gerais, 44%. Isto ampliou depreciação relativa do salário médio real nos anos 1980. Nos domicílios chefiados por mulheres, crescia percentual de indigentes e pobres.

TABELA 22 – BRASIL DISTRIBUIÇÃO DE DOMICÍLIOS CHEFIADOS POR MULHERES

Ano	Total	Indigentes	Pobres	Não pobres
1979	19%	33%	20%	16%

Fonte: CEPAL, Panorama Social de América Latina/1999-2000.

As classes médias mais educadas e economicamente mais dotadas estavam em serviços e administração de grandes empresas e novas classes trabalhadoras em grandes empresas internacionalizadas. Os novos servidores públicos, ligados à administração do Estado ou a estatais também concentraram renda. Os programas sociais se expandiam, mas perdiam referências, e os trabalhadores mais qualificados e classes médias deixaram a assistência pública e modelo de medicina de grupo já existente. Usaram planos conveniados de seus empregadores com seguradoras privadas - tendência de corporações para reduzir custos incluindo-os como benefícios,

incentivadas por abatimentos de imposto de renda. Mas ainda incluídos em custo operacional e repassados a produtos. O Estado também reduzia gastos com saúde ao incentivar planos privados por abatimentos em imposto.

A concentração de renda persistiu na década de 1980. Verifica-se adiante como a seqüência dos anos contribuiu para que interesses organizados – com pouquíssima compensação redistributiva – formasse persistentes diferenciais.

TABELA 23 – BRASIL PARTICIPAÇÃO NA RENDA NA DÉCADA DE 1980 EM PERCENTUAIS

	1981	1982	1983	1984
Q. + baixo	2.65	2.52	2.53	2.77
Segundo	6.01	5.78	5.69	5.68
Terceiro	10.31	10.10	10.05	9.97
Quarto	18.20	18.10	17.80	17.48
Mais alto	62.83	63.50	63.93	64.10
Razão entre +alto + baixo	23.71	25.19	25.26	23.14

Fonte: IPEA, outubro de 2003, Ricardo Paes e Barros e Mirela de Carvalho

Este ambiente levou à reorganização de grandes grupos excluídos, fazendo ressurgir associações de bairro, moradores, interesses civis, consumidores e usuários de saúde, gerando rede de interesses difusos da cidadania para a qual o Estado não estava preparado a lidar. Na década de 1980 no Rio de Janeiro, surgia uma associação de moradores a cada semana, constituindo federações com reivindicações fundamentais de serviços sociais do Governo: lixo, creches, esgotos, pavimentações, limpeza urbana. Usavam petições, reuniões, comícios, assembléias. Procedimentos semi-diretos.

O sindicalismo formou coordenação intersindical visando participação na gestão dos fundos sociais, e o total de sindicalizados ultrapassava 6.800 mil de um total de 11.500 mil famílias virtualmente integrantes das categorias de filiação. Ampliou-se divergência entre novas lideranças e as corporativas da estrutura sindical governamental, além dos sindicatos mais tradicionais. O sindicalismo cresceria exatamente dos interesses corporativos para questões urbanas. Dos 9.118 sindicatos criados, 50.8% eram urbanos em meados anos 1980 e das 13 confederações, nove eram de empregados. Também cresciam associações de profissionais e técnicos. Surgiu

primeiro o sindicalismo de empregados públicos na administração direta e indireta e após se constituíram grandes centrais sindicais.

À medida que o partido de oposição percebera que poderia chegar ao Governo com apoio da sociedade civil, iniciou-se negociação de transição definida. A Lei de Segurança Nacional foi modificada em 1983 ainda incluindo a figura de *inimigo interno*, embora Doutrina de Segurança e Desenvolvimento já fosse questionada entre o próprio sistema militar. Um colégio eleitoral indireto deveria escolher o presidente em 1985, contestado em campanha de eleições diretas para Presidente, mas vencido no Congresso. A oposição venceu no Colégio em uma grande coalizão. A sociedade tornou-se mais heterogênea e diversificada até Constituição de 1988

BRASIL
PARTE III
Nova constitucionalização
e Reformas

3. Nova República e anos 1990

O terceiro período de cidadania mobilizada, Constituinte e reformas do Estado Social

A mobilização gerou transição político institucional advinda tanto de quadros do Parlamento como de instituições da sociedade civil, que formaram composições temporárias ganhando nome difuso de Nova República. O processo de construção da Constituinte adveio da própria desintegração do Estado de Segurança Nacional com exigências abrandadas para formação de partidos por emenda constitucional em 1985. Frentes políticas começaram a buscar legitimidade e composições diferentes, ampliaram-se partidos comunistas com vínculos em movimentos operários desde o começo do século; o trabalhismo era herança da república de 1946 e havia o novo sindicalismo. Vários líderes de regiões mais atrasadas buscavam siglas por onde acomodar rivalidades.

Após vários debates, a emenda Constitucional convocou a Constituinte a partir de janeiro de 1987, e o Governo de transição eleito indiretamente também nomeou Comissão Provisória de Estudos Constitucionais integrada por **notáveis**.

Foi grande a participação comunitária por correspondências, contatos pessoais, fóruns temáticos, plenários e comitês. Pela primeira vez no Brasil, transitaram 122 emendas populares organizadas como fóruns unificadores em mais de 12 milhões de signatários patrocinadas por diversas entidades.³⁶⁰ Houve três momentos. O primeiro foi de 1984 até a aprovação da emenda constitucional de 1985, iniciando-se pressão por Constituinte exclusiva. Dois movimentos, do Rio - *Movimento Nacional pela Constituinte*, de natureza cívica mais geral e de São Paulo - *Primeiro Plenário Pró-Participação Popular na Constituinte*, com propostas mais específicas – desejavam Assembléia Nacional Constituinte livre, soberana e exclusiva, derrotada pelo Executivo.

Os grupos então formularam propostas para a nova Constituição, com mobilização para eleições à Assembléia. E na terceira fase, conseguiram vitória ao incorporar a figura jurídica de iniciativa popular ao regimento interno, permitindo que plenários se consolidassem como forma de organização e grupos surgissem em todo o País com assinaturas sobre diversos temas recolhidos nas ruas e ambientes comunitários. Os parlamentares haviam sido desfavoráveis a emendas diretas, mas os movimentos defenderam candidatos que exprimissem questões comunitárias. Projetos

³⁶⁰ Processo visto com detalhes por MICHELS, Carlos et alli (1998) Cidadão Constituinte. A Saga das Emendas Populares.São Paulo: Paz e Terra

constitucionais circularam em associações de bairro, paróquias, escolas primárias, algumas universidades. A iniciativa popular foi incluída no artigo 24 do regimento interno e centenas de entidades iniciaram elaboração de emendas e coleta de assinaturas. Para ser apresentada como moção popular, uma emenda teria que ser prescrita por no mínimo três entidades da sociedade civil

Na área de políticas sociais, os fóruns mais eficientes foram da Saúde, Direitos da Criança e Adolescente e Direitos da Mulher. Os temas que mais mobilizaram emendas populares foram da área social em Educação – que chegou a três milhões de assinaturas - Direitos do Menor, Direitos à Saúde e Previdência Social, Direitos dos Aposentados e Pensionistas. Incluíram assistência social e assistência jurídica gratuita. Uma emenda criava escolas comunitárias, outra visava garantir assistência à Terceira Idade. De 6 a 18% do total de eleitores assinaram emendas populares, e os partidos políticos buscaram apoio de entidades de diferente perfil: as de sindicalização, profissionalização, acadêmicas e técnicas alcançaram maior número de assinaturas, demonstrando interesses corporativos. No seu conjunto, este grupo de 1.212 entidades propôs 62 emendas, num total de mais de 6 milhões de assinaturas. O Congresso eleito em 1986 legislaria simultaneamente como Ordinário e Constituinte, o que gerou muitos protestos da comunidade jurídica.

A Constituição trouxe características híbridas, e FERRAZ JR. (1998:5) observa que foram representativas das condições em que foi construída:

“... Ao contrário do que sucedera sempre no passado, o novo processo constituinte não veio empolgado por nenhum princípio eminente, como a Independência em 1822, a República, em 1889, a luta contra as oligarquias regionais e as conquistas sociais na Europa da entre - guerra, em 1930/34, o fascismo em 1937, a restauração da democracia liberal, em 1945. Ele apenas se postava contra o regime autoritário de 1964, mas não buscava explicitamente nenhum modelo externo. Esta ausência de um modelo externo explícito marca uma peculiaridade da Constituição vigente em face das anteriores. Talvez por isso se possa buscar na sua controvertida sistemática um elo próprio, capaz de ligar tendências aparentemente divergentes que a fazem ora um presidencialismo com traços parlamentaristas, ora uma social-democracia com traços corporativistas, ora um neoliberalismo com traços intervencionistas (...) O que se propôs na Constituinte de 87 foi um processo de transformação do Estado.³⁶¹”

Esta transformação seria proposta pelo próprio processo constituinte, que teve controvertida sistemática ao resultar não de tendência consciente ou proposta explícita,

³⁶¹ FERRAZ JR., Tercio Sampaio, Constituição Brasileira e Modelo de Estado: Hibridismo Ideológico e Condicionantes Históricas, **Revista da Procuradoria do Estado de São Paulo**, edição especial dos 10 anos da Constituição Brasileira. São Paulo: 1998 p.5)

mas da distribuição de diferentes temáticas por inúmeras comissões, encaminhando resultados a uma comissão central, que convergiria a dispersão de pressões sociais.

Foi detectada em alguns aspectos, a introdução de institutos do direito constitucional de outras nações, como é caso de medidas provisórias. Mas ao contrário de outras cartas brasileiras, a Constituição de 1988 teve composição que resultaria de reordenação ou ampliação das cartas de 1967, 1946 e cujas origens podem mesmo se encontrar na carta de 1891. Os constituintes não pretenderam documento definitivo e deram flexibilidade às normas constitucionais, reduzindo o quorum para sua alteração para três quintos do congresso nacional (Artigo 60,§2º). Reconhecendo necessidades de aperfeiçoamento, instituíram mesmo a própria revisão da constituição por congresso eleito em cinco anos da promulgação, nas disposições transitórias (ACDT, Artigo 3º). Houve nível de detalhamento regulamentador em algumas áreas especialmente no capítulo dos direitos sociais (Arts. 6º-11) que, da redação original, normatizou área normalmente reservada à legislação ordinária.

O legislador enuncia cláusula pétreia no artigo 1º, a “união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal” em torno da Republica Federativa, constituindo-se como Estado Democrático de Direito. Exprime sujeição do Estado a processos jurídicos e a uma idéia de direito, e também a critérios materiais que o transcenderiam, fazendo interagir dois princípios substantivos: o da soberania do povo e de direitos fundamentais. Estes no artigo 1º. parágrafo único conjugam-se com a realização da democracia econômica, social e cultural como objetivo da democracia política, que aparecem no Artigo 1º, e no Artigo 3º.

Ainda FERRAZ JR (ibidem: 10) alerta que

“(…) Essa mudança corresponde, no Brasil de hoje, a uma transformação do Estado constitucional enquanto Estado de Direito formal, que, no Império e na Primeira República, ostensivamente, e nas demais, até 1988, de forma ideologicamente encoberta, pressupunha uma distinção entre Estado e Sociedade como entidades autônomas. Na Constituição de 1988, as tarefas que são postas ao Estado, o que não só leva à multiplicação das normas, mas também à sua modificação estrutural, põem a descoberto as suas limitações. Exige-se do Estado a responsabilidade pela transformação social adequada da sociedade, ou seja, colocam-se para ele outras funções que não se casam plenamente com a função de bloqueio dos velhos modelos constitucionais.”³⁶²

³⁶² op.cit

a. Aspectos fundamentais

No Preâmbulo da Carta, o constituinte disse expressamente que o Estado Democrático de Direito por ela instituído destina-se a assegurar “o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social”.

Exatamente porque surgida em ambiente antes descrito, a Constituição enunciou princípios do Estado Social garantindo conquistas já existentes do Estado Liberal. Proclama entre os fundamentos da nação brasileira o Estado Democrático em seu artigo 1º, e o pluralismo político (Art.1º, V) elegendo **como objetivos** a serem alcançados, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, com erradicação da pobreza, marginalização e desigualdades sociais (Artigo 3º).

Embora não tenha inserido a cláusula de “Estado Social”, erigiu Direitos Sociais em capítulo 3º, próprio, retirando-os do campo da Ordem Econômica e Social de constituições anteriores. Direitos Sociais integram Direitos e Garantias Fundamentais, no Título II da Constituição, seguindo Princípios Fundamentais, e formando dicotomia entre Direitos Sociais (art. 6º) e Direitos Sociais do Trabalho (art. 7º a 11). Ao constituir um “Estado Democrático de Direito” no artigo 1º, manteve implícita a cláusula de “Estado Social” no Título da Ordem Econômica e Financeira e Título da Ordem Social, reiterando princípios e compromissos próprios que são inerentes a este tipo de Estado. Ressalta Bonavides (1996:385)

“A Constituição de 1988 é basicamente em muitas de suas dimensões essenciais uma Constituição do Estado Social. Portanto, os problemas constitucionais referentes a relações de poderes e exercício de direitos subjetivos têm que ser examinados e resolvidos à luz dos conceitos derivados daquela modalidade de ordenamento. Uma coisa é a Constituição do Estado liberal, outra a Constituição do Estado social. A primeira é uma Constituição anti-governo e anti-Estado; a segunda uma Constituição de valores refratários ao individualismo do Direito e ao absolutismo no Poder”.³⁶³

O Título da Ordem Econômica e Financeira (arts. 170 e seguintes), traz princípios orientadores da atividade econômica e financeira do Estado, fundada “na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa”, com objetivo de “assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social”, observados entre outros,

³⁶³ BONAVIDES, Paulo, A Constituição Aberta, op.cit

os princípios da propriedade privada com uma função social, redução das desigualdades regionais e sociais com a busca do pleno emprego.

No Título da Ordem Social há inúmeras regras constitucionais relacionadas com a Seguridade Social, Saúde, Previdência Social, Assistência Social, Educação³⁶⁴.

Característica notória da Constituição foi o destaque e a importância dados aos direitos de cidadania civil, política e social quando complementares das finalidades sociais. A Carta revela preocupação com a valorização dos direitos da cidadania civil e direitos sociais, incluindo aos direitos trabalhistas em seu artigo 6º, o que foi polemizado por juristas, sob argumento de que o direito social não constituiria ramo específico do Direito, mas todas as normas jurídicas preocupadas com mais fracas e mais numerosos³⁶⁵. Para atingir finalidade de valorização do direito social, estes direitos foram ordenados logo no início do texto legal, no artigo 5º da Constituição. Mais adiante, sob o título “Ordem Social”, se tratou das questões específicas. Foi evidente intenção de constitucionalizar matérias de Seguridade Social, Saúde, Previdência Social, Assistência Social e a Educação, Cultura e Desporto, gerando-se normas gerais na própria Carta sobre estes temas - com implicação prática de impedir que legisladores ordinários, com menor representatividade, pudessem alterar o rumo traçado pelos Constituintes. São enfatizadas intencionalmente franquias de direitos, quer individual, quer coletivamente considerados.

O legislador constitucional de 1988, no artigo 5º, detalhou em aproximadamente setenta incisos, aqueles direitos e garantias que designou como fundamentais. Se enuncia primeiramente que todos são iguais perante à lei, sem distinção de qualquer natureza, e se destaca especialmente “inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança, à propriedade”, se os elencando em termos discriminados. Alguns são especialmente destacáveis.

A igualdade entre homens e mulheres é preconizada no inciso I do art.5º que traria várias decisões dos tribunais, desde sua declaração expressa pelo texto constitucional, especialmente do Direito de Família, procurando interpretar realmente o sentido de tal igualdade.

³⁶⁴ A Ordem Social contempla desde os artigos 193 até 231 em tem uma sequência dos artigos 194 a 204 que trata da Seguridade e 205 a 214 de Educação. Também Maternidade e Infância (arts. 226-230).

³⁶⁵ BARROS, Cássio Mesquita, *Direitos Sociais in A Constituição Brasileira 1988*, Interpretações, José Cretella Junior, Ives Gandra da Silva Martins et alli, organizadores Rio: Editora Forense Universitária, 1999. Segundo essa concepção, Direito Social seriam normas comuns a todos os ramos do Direito e logo não seria dotado de autonomia científica própria. Os direitos trabalhistas seriam melhor situados na ordem social, nos artigos 193 a 232, ao lado da seguridade social, previdência e saúde.

A livre manifestação do pensamento (Artigo 5º, IV), que encontra no inciso VIII especificação de que “ninguém será privado de direitos por motivo de crença religiosa ou de convicção filosófica ou política, salvo se as invocar para eximir-se de obrigação legal a todos imposta e recusar-se a prestação alternativa, fixada em lei”. Tratando-se de Assembléia que se reunia constitucionalmente após regime militar, o tema era especialmente sensível, reafirmando-se direitos de reconhecimento, inclusive oponíveis à ordem legal e dela diferenciados.

A livre locomoção do cidadão brasileiro no território nacional, admissível a livre transferência para diferentes espaços geográficos da nação.

Neste direito está incluído também o transporte de patrimônio do cidadão, sendo vedado jungir os bens de determinada pessoa à atividade econômica de região territorial específica. Para proteger e garantir o exercício deste direito foi mantido instituto do habeas-corpus, que pode ser exercido em simples liminar contra a ameaça ao direito. Ao mesmo tempo, a Constituição não tornou o direito absoluto, e admitiu que seu exercício fosse determinado por hipotética lei ordinária (Artigo 5º, inciso XV).

Isto gerou decisões jurisprudenciais importantes pelos tribunais superiores, reafirmando separação de poderes e a competência estrita do Legislativo sobre a matéria, inibindo ação criativa dos tribunais na restrição do direito em questão³⁶⁶.

As faculdades de reunião pública dos cidadãos e de sua livre associação foram expressamente reconhecidas nos incisos XVI e XVII do Artigo 5º, com evidente intenção de garantir exercício da cidadania pela interação de seus agentes. Considerado exercício fundamental nos regimes democráticos, foi ainda estimulado pela Constituição, que no tocante a associações civis, estatuiu que independem de qualquer autorização ou aquiescência estatal para sua formação, vedando interferência estatal o seu funcionamento (Art.5º, XVIII). A existência de uma associação como pessoa jurídica depende somente do ato volitivo de seus componentes e nunca de ato homologatório de reconhecimento do Estado. A Constituição deu destaque à criação de cooperativas.

Ao proibir interferência administrativa discricionária na formação das associações visou-se incentivar exercício pleno de cidadania congregativa, e por outro

³⁶⁶ por exemplo pelo Superior Tribunal de Justiça, na 6º Turma, no RHC nº1.944/SP- Rel.Min.Pedro Aciole, Diário de Justiça, seção I,24 ago.1992.p.13.001, que julgou que: “Não pode o Judiciário assenhorar-se das prerrogativas do Legislativo, criando novas formas inibidoras ao direito de ir e vir, sem a devida fundamentação e forma prescrita em lei”

lado procurou-se também respeitar direito do indivíduo de sentir-se ou não, identificado com a associação. A Constituição foi definitiva em permitir que o associado se retire a qualquer momento da associação da qual faz parte, vedado compelir alguém se manter associado. (art.5º, XX)³⁶⁷ Para sua plena atuação social foi reconhecido que essas associações civis têm legitimidade para representação, inclusive substituindo processualmente seus associados para tutela de seus direitos individuais ou mesmo dos direitos coletivos da categoria de associados.

b. Ações Judiciais para exercício da cidadania.

A constituição de 1988 introduziu, e em alguns casos ampliou legitimidade do cidadão para certos tipos de ação judicial de questionando administração pública.³⁶⁸

É o caso típico da **ação popular**, (inciso LXXIII), já existente no regime anterior, ampliada. Garante pretensão do cidadão de anular atos administrativos que considera lesivos ao patrimônio público, histórico, ao meio ambiente, moralidade administrativa. Para seu exercício efetivo, o ingresso em juízo, a prova de cidadania se faz por apresentação do título de eleitor, requerendo **cidadania política**³⁶⁹. Prerrogativa exclusiva de cidadão-eleitor afastou possível questionamento por associações, empresas, ou qualquer tipo de pessoa jurídica ou mesmo pelo Ministério Público.

O Mandado de Segurança, impetrável por qualquer pessoa física ou jurídica para proteger direito que sinta virtualmente agredido por medida em sua defesa (LXIX); e o Mandado de Segurança Coletivo, que dá o direito de associação, entidade de classe, organizações sindicais e partidos políticos, a atuarem em defesa de direitos de membros associados, desde que existam como entidades há pelo menos um ano, representando contra agente do Poder Público. (LXX)

O **Mandado de Injunção** (LXXI) foi novidade introduzida, ocorrendo quando, na ausência de norma regulamentadora da Constituição, torne-se inviável exercício de direitos e liberdades constitucionais e prerrogativas inerentes à nacionalidade, soberania e cidadania.

Esta figura não é tradicional no direito românico, e trata de garantir pela lei, a regulamentação de direitos previstos constitucionalmente, mas ainda não efetivados.

³⁶⁷ como vem sendo garantido pelos tribunais superiores: “(...)Ninguém é obrigado a associar-se ou permanecer associado.(...) (STJ-MS nº1.291-0/DF-1ªSeção, Relator Min.Garcia Vieira –**Ementário STJ**, Nº6/280)

³⁶⁸ No artigo 5º, incisos LXIX a LXXII

³⁶⁹ exigido pela legislação ordinária específica, julgado correto pelo STF, in **Revista Trimestral de Jurisprudência** 1989, nº 240

Podem, Estado ou Iniciativa Privada, serem obrigados a prestar compromisso de executar objetivo de direito faltante – a matéria trabalhista seria uma delas – mas cuja fruição é urgente. Embora previsto na constituição, este direito ainda não teve necessária regulamentação complementar pelo Poder Público. Caberia em tese ao Poder Judiciário regulamentar situação específica, tornando possível seu exercício, neste caso como agente disciplinador da matéria legal, substituindo o Poder Legislativo *automaticamente*. Houve somente *interpretações* quando acionado o Supremo Tribunal Federal, declarando vacância do direito, reconhecendo sua inexistência, mas apenas reafirmando sua “mora” legislativa.³⁷⁰

O direito de propriedade, embora garantido, teve limitações no inciso XXIII. A função social da propriedade seguiu tradição iniciada com a Constituição de 1934. Esta declarava que o direito de propriedade não era absoluto devendo ser exercido de acordo “com o interesse social e coletivo”. A Constituição de 1946, oriunda de assembléia de representação eleitoral plena, também mencionou o direito de propriedade, condicionando seu uso ao “bem estar social” (C.F.1946- art.147). Com o advento do regime militar, a Constituição de 1967, reformada em 1969, deu a esta matéria caráter apenas programático, mencionando que a propriedade “atenderá sua função social”³⁷¹.

Em 1988 os Constituintes encararam problema de disputa de terras determinando ora a função social da propriedade (artigo 5º, XXIII, artigo 170, III), ora a tributação da propriedade improdutiva (artigo 153, §4º, I e artigo 156, §1º), ora exigindo da propriedade urbana função social de acordo com plano diretor da cidade (art.182, §2º). Também especificando requisitos mínimos para que a propriedade rural possa ser considerada exercendo função social (art.186).O exercício do direito de propriedade sofreu restrições para não torná-lo absoluto.

³⁷⁰ Há polêmicas sobre a origem deste instituto. Embora alguns o vejam no Writ of Injunction do Direito Norte -Americano (BACHA, Sérgio Reginaldo. Mandado de Injunção. **Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política**, nº11,p.224-228) e outros no próprio direito lusitano (MACHADO,Carlos Augusto Alcântara (2000) **Mandado de Injunção**,São Paulo,Atlas) há corrente mencionada por Moraes, de que tais institutos estrangeiros não correspondem à criação do legislador de 1988, cabendo à própria atividade jurídica brasileira definir seu perfil. Entende Moraes que tais tipos de ação seriam “formas de exercício da soberania popular, pela qual permite-se ao povo, diretamente, exercer função fiscalizatória do Poder Público” in MORAES, Alexandre de, **Constituição do Brasil interpretada**, Ed. Atlas ,1.ed. 2002, p.259-60)

³⁷¹ Constituição de .1969, art.170. Pontes de Miranda, considerado jurista conservador, observou que este texto era retrocesso em relação ao regramento da Constituição de 1946: “A constituição de 1967, freada por elementos reacionários apenas se refere à função social da propriedade”, PONTES DE MIRANDA, Comentários à constituição de 1967, artigo 170, in A Constituição Brasileira 1988, op.cit.

c. Relações entre os entes federados.

Manteve-se tradição iniciada com a carta de 1891 e organização do Estado Brasileiro em estados federados e municípios, tendo a União atuação como poder central e coordenador da atividade administrativa e política da nação. Além da União ser proclamada indissolúvel (Art.1º) é mesmo proibida qualquer reforma constitucional pelo poder constitucional derivado visando alterar forma federativa de Estado. (Art. 60§ 4º) Não há, a rigor, hierarquia entre os entes federados, que têm cada um personalidade jurídica própria. Ao contrário, a carta preferiu ampliar competências legislativas e administrativas, e atribuições próprias a cada um. À União foi reservado estabelecer normas gerais sobre matérias específicas (artigo 24, §1º), e desta função ressalta sua competência para estabelecer normas gerais sobre previdência social, proteção e defesa da saúde (Art.24, XII).

O “federalismo cooperativo” emanou da Constituição ampliando a concepção de federalismo dualista clássico. Formou-se começo de **intergovernamentalismo**, além da justaposição entre ordenamentos de União e Estados a partir de programas e convênios³⁷².

Previu a Constituição que cada ente capacidade de tributar (Artigo 145 e seg.), mas na questão específica de repartição de receitas tributárias o artigo 157 e seg.), prevê plano de repasses pela União, oportunizando, em certos momentos, **equalização** para a compensação das disparidades regionais. Esse repasse ora se dará de acordo com fundo de participação de todos os outros entes federados (Art.159, inciso I) pelo qual parcelas do Imposto de Renda são distribuídas a fundos de participações dos Estados e dos Municípios, ora atendendo disparidades.

O plano de repasses atende regiões economicamente mais carentes para que possam ser melhor aquinhoadas na distribuição da arrecadação federal. A previsão no Artigo 159, I, alínea c, determina distribuição de parcela do Imposto de Renda arrecadado pelo Governo federal para aplicação de financiamento ao setor produtivo das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, por meio de instituições financeiras regionais.

³⁷² Torrecilas Ramos observa que "o federalismo cooperativo brasileiro manifestou-se através do estabelecimento de órgãos regionais de desenvolvimento formados por Estado e Regiões Metropolitanas formada por Municípios, nos Estado-Membros; pela repartição tributária de imposto federais e de impostos estaduais, beneficiando Estados e Municípios, mediante atribuições de percentuais da arrecadação dos impostos que se tornaram objeto da repartição", in RAMOS, Dirceu T.(2000). **O federalismo assimétrico**. Rio de Janeiro: Forense, 2ª ed., p. 52.

d. Áreas Sociais

A autonomia de cada ente na gestão de seus recursos não é absoluta, pois foram determinados investimentos em áreas específicas. A vinculação de receitas visou esforços conjuntos em áreas entendidas como carentes de desempenho coordenado.

É o caso do **Ensino**, para o qual o artigo 212 determinou aplicação de 18% pela União, e 25% por Estados e Municípios, das receitas de seus próprios impostos e mesmo de receitas transferidas. O papel da União previsto inicialmente como de coordenação das atividades na Educação seria exclusivamente de agente de assistência técnica e financeira aos Estados e Municípios, no Artigo 211. Em 1996, porém houve reforma constitucional com emenda nº 14 atribuindo ao governo federal maior função, designada como “redistributiva” e “supletiva” no ensino brasileiro, com objetivo declarado de garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão de qualidade mínima geral do ensino. Estados e Municípios têm atuações prioritárias determinadas ao ensino fundamental e médio, restando à União papel supletivo em todas as áreas.

Ato das disposições transitórias previu outras formas de conjugação de atuação entre os entes federados para coordenação de seus investimentos em áreas específicas.

Na **seguridade social** o legislador tratou do que definiu como conjunto de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade para assegurar direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. No próprio texto da carta, estão demonstrados objetivos que devem ser alcançados por essa atuação.

- a) universalidade da cobertura e do atendimento,
- b) igualdade dos benefícios às populações rurais e urbanas,
- c) seletividade e distributividade na prestação dos benefícios,
- d) irredutibilidade do valor dos benefícios,
- e) equidade na forma de participação de custeio,

f) diversidade da base de financiamento e finalmente caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa com gestão quadripartite de trabalhadores, empregados, aposentados e do Governo.

A Constituição Federal instituiu como responsabilidade ampla o financiamento da seguridade, impondo sua obrigação por toda a sociedade. O artigo 195 visou distribuir encargos e instituiu contribuições sociais cobradas do empregador, trabalhador e do próprio segurado. Com evidente intenção de resguardar sujeitos passivos – empregadores e trabalhadores – determinou que as contribuições para a seguridade

social só possam ser exigidas após noventa dias da sua instituição (Artigo 195, §6º). Adaptou princípios tributários gerais da legalidade e anterioridade.

No inciso III, instituiu cobrança da contribuição para financiamento da seguridade sobre receita de concursos de prognósticos, alocando para a seguridade parcela do resultado obtido com receita de loterias esportivas, lotos, quinas e senas. Determinou igualmente emprego de recursos orçamentários públicos.

Para o financiamento específico da **saúde pública**, determinou aplicação pelos entes federados de parcelas mínimas de suas próprias arrecadações tributárias. (Artigo 198, §2º). Após avaliada em 2000 as aplicações dos entes federados, constatou-se necessidade de se constituir Fundo de Saúde que projetasse plano de investimento crescente no setor. Também por Emenda Constitucional do artigo 77 do Ato das disposições constitucionais transitórias, foi previsto aumento das aplicações da União nos anos seguintes, cabendo também a Estados e Municípios, responsabilidade de aplicação mínima crescente no setor. Para a União, foram previstas aplicações específicas em Municípios de maior população (ADCT, Art.77 §2º).

O **combate à pobreza** foi concebido em 2000 como plano federativo de atuação conjugada, regulando-se atividade do governo federal pelo Artigo 79 nas disposições Transitórias, que criou Fundo de combate e erradicação da pobreza. Foi declarado objetivo de viabilizar a todos brasileiros níveis dignos de subsistência em nutrição, habitação, educação e outros programas de melhoria da qualidade de vida. Para seu custeio foi prevista majoração da CPMF (ADCT, Artigo 80, I), majoração do Imposto sobre Produtos Industrializados (ADCT, Artigo 80, II) e outras receitas. Previu-se também criação de fundos próprios de Estados e Municípios para atuarem no combate a pobreza, através de majorações dos impostos de sua competência (ADCT, Artigo 82).

Na Previdência Social, houve preocupação em eleger relação de proporção da arrecadação com dispêndio dos planos de benefícios como maior objetivo. Em 1998, fez-se emenda constitucional n°20 que mencionou critério de equilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário.

A Assistência Social foi tratada pela Constituição trazendo inovação de proteção a economicamente débeis por programas de ações governamentais de amparo às crianças e adolescentes carentes, promoção da integração ao mercado de trabalho e auxílio aos portadores de deficiência. Para amparo a deficientes e idosos carentes foi-lhes garantida percepção de um salário mínimo. (Art.203, V).

A fonte para custeio dos programas são os mesmos recursos da seguridade social previstos no artigo 195, a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - Cofins. Concorrendo com programas de saúde, instituídos a partir do artigo 198.

A execução da ação foi planejada descentralizada cabendo à esfera federal a coordenação de programas e instituição de normas gerais enquanto às esferas estaduais e municipais era atribuída execução. (Art. 204). A Constituição garantiu participação da população nos programas a serem elaborados e na sua fiscalização, por intermédio de organizações representativas- que são integrantes da formulação de políticas e controle das ações governamentais na área da assistência social. (Artigo 204, II)

e. Cidadania transindividual

No seu conjunto, a Constituição Federal trouxe inovações que auxiliariam a reforma do Estado de Bem Estar e STRECK (1999:31-39) define o arcabouço constitucional como institucionalizado dentro de uma situação carregada de promessas modernas. Em regime ainda carente de uma segunda transição de Direito, do autoritarismo liberal-individualista que regulava somente relações entre sujeitos individuais até o Estado Providência, que no Brasil foi mal instalado e é resultado acabado da Modernidade, conformando o Estado Social. A Constituição tornou-se repleta de meios para lidar com conflitos transindividuais – entre agentes sociais, pessoas jurídicas de direito privado e indivíduos associados como sociedades civis, grande inovação das modernas sociedades industriais – em meio a conflitos inter-individuais que ainda apareciam nítidos nos Códigos brasileiros.³⁷³

Foi exatamente dentro desta noção de *interesses difusos e coletivos* - aspectos e figuras jurídicas relacionados com cidadania em rede de interesses - que proliferaram inúmeras associações civis. Previstos em lei, os Conselhos Comunitários já tomavam forma desde a década de 1980, na fase de abertura “regulada” do regime de segurança nacional. Após a Constituinte, quando encontraram dificuldades para vigência efetiva de direitos previstos constitucionalmente, começam a se arregimentar e introduziram inovações no direito brasileiro, embora constitucionalmente *ainda ligados ao Executivo*, buscando ampliar as funções de Bem Estar.

A Constituição de 88 prevê garantia incondicional de acesso à Justiça por parte de qualquer cidadão, provida pelo Poder Público. A longa duração entre uma intenção proclamada constitucionalmente e a vigência efetiva de direitos em leis complementares

³⁷³STRECK, Lênio(1999).**Hermenêutica Jurídica em Crise**.Porto Alegre: Livraria do Advogado

(a que a Constituição remeteu em inúmeros casos) fez com que vários movimentos sociais se agilisassem, dando continuidade ao processo de cidadania direta ou semi-direta . A ação protelatória do Legislativo, impondo vetos ou substitutivos, não foi suprida por omissão do Superior Tribunal Federal.

Ao comparar-se na página seguinte a distribuição da representação da Assembléia Constituinte com a Câmara dos Deputados de 1946, verifica-se que houve modificação na composição do conhecimento agregado dos representantes – formando uma estratificação diferenciada deste conhecimento, mas também concentração muito mais ampla de corporações e grupos de interesse inexistentes no Parlamento anterior de 1946. Isto tornou a Assembléia menos representativa na formulação de soluções sociais.

QUADRO Nº 6 - REPRESENTAÇÃO POLÍTICA DA DISTRIBUIÇÃO SOCIAL DO CONHECIMENTO

BRASIL – ASSEMBLÉIA CONSTITUINTE DE 1987 E CÂMARA DE 1946				
ATIVIDADES FORMULADORAS DE RECURSOS				
	1988	TOTAL	1946	TOTAL
Ex-presidente			1	0,35
Jurista e consultor	4	0,72	7	2,44
Parecerista, procurador ou professor pesquisador	6	1,08	5	1,75
Consultor de Empreendimentos	3	0,54	1	0,35
Ex-Ministro			2	0,70
Planejador público	7	1,25		
SUB-TOTAL	20	3,59	16	5,59
ATIVIDADES DETERMINANTES DE RECURSOS				
Setor primário				
Usineiro	1	0,18	10	3,50
Fazendeiro agroindustrial	11	1,96		
Setor Terciário				
Promotor	5	0,89	25	8,73
Juiz	3	0,54	4	1,40
Burocrata público	32	5,72	26	9,10
Médico sanitário			7	2,44
Editor Jornalista proprietário	5	0,89	1	0,35
Banqueiro, diretor de banco	3	0,54	5	1,75
Clérigo ministrante			2	0,70
SUB-TOTAL	60	10,72	80	27,97
ATIVIDADES DE VIABILIZAÇÃO E GESTÃO DE RECURSOS				
Setor Primário				
Empresário rural	10	1,79		
Pecuarista	11	1,96	12	4,19
Fazendeiro e plantador	4	0,72	18	6,29
Granjeiro	4	0,72		
Setor Secundário				
Industrial	17	3,04	4	1,40
Setor Terciário				
Advogado civilista	5	0,89	8	2,80
Advogado professor	10	1,79	8	2,80
Político bacharel profissional	55	9,84	7	2,44
Político bacharel burocrático	25	4,47		
Notário e escrivão	1	0,18	3	1,05
Oficial Militar	8	1,43	10	3,50
Médico sanitário	2	0,36		
Construtor e empreiteiro de obra	5	0,89	1	0,35
Comerciante	7	1,25	2	0,70
Contador	8	1,43	3	1,05
Empresário e executivo de serviços e comércio	21	3,76	3	1,05
Administrador de ensino	11	1,97		
Médico chefe professor	1	0,18	3	1,05
Professor universitário	19	3,39	3	1,05
Religioso oficiante	8	1,43	2	0,70
SUB-TOTAL	232	41,49	87	30,42

ATIVIDADES TÉCNICAS E COMERCIAIS DA APLICAÇÃO DE RECURSOS				
Setor Terciário				
Advogado	81	14,50	31	10,84
Jornalista	27	4,84	5	1,75
Escritor			2	0,70
Médico	38	6,80	29	10,14
Farmacêutico	4	0,71	1	0,35
Dentista			3	1,05
Professor secundário	6	1,07	3	1,05
Economista	21	3,75	1	0,35
Cientista político e sociólogo	4	0,72	3	1,05
Assistente social	2	0,36	2	0,70
Agrônomo	12	2,14		
Engenheiro	25	4,47	3	1,05
Geólogo	1	0,18		
Veterinário	2	0,36		
Militar			3	1,05
Procurador Sindical			1	0,35
Comerciante cooperativista			1	0,35
Agente imobiliário e financeiro			2	0,70
SUB-TOTAL	223	39,90	90	31,47
ATIVIDADES DE OPERAÇÃO DE RECURSOS				
Setor Primário				
Tecnico agrícola	2	0,36		
Lavrador			1	0,35
Setor Secundário				
Mecânico			1	0,35
Metalúrgico	2	0,36	1	0,35
Petroleiro	1	0,18		
Artífice de obras			1	0,35
Setor Terciário				
Comerciário	3	0,54	2	0,70
Vendedor praticista			1	0,35
Técnico de saúde	2	0,36		
Fiscal de ensino			1	0,35
Servidor público	5	0,89	1	0,35
Portuário			1	0,70
Bancário	3	0,54		
Sindicalista	5	0,89	2	0,70
Ferroviário	1	0,18		
SUB TOTAL	24	4,30	13	4,55
TOTAL GERAL	559		286	

Fonte: Dicionário Histórico Biográfico Brasileiro pós-1930 Rio: 2000 FGV.Congresso Nacional. Pesquisa adicional do autor.

Especificar-se-ia um Parlamento fortemente composto por **aplicadores de recursos**, integrantes de camadas médias com especialização voltada a áreas aplicadas de conhecimento, representando 39,90% de toda a Assembléia. Eram **Advogados** (14.49%), **Médicos** (6.79%), **Jornalistas e comunicadores** (4.83%), **Engenheiros** (4.47%), **Economistas** (3.76%) **Agrônomos** (2.15%).

Que se compunham com atividades hierárquicas mais amplas de **viabilização e gestão de recursos**, portanto uma Câmara **despachante**, em pleno momento da realização de uma Assembléia Constituinte. Nestas atividades apareciam **industriais** (3.04%), mas a integração era majoritária era do setor terciário, com proeminência do **político bacharel profissional** (10.02%), seguido do **político bacharel burocrático** (4.65%), **professores universitários** (3.40%). que viabilizavam demandas integrando com a área superior determinante de recursos nas ocupações de **burocratas públicos** (5.72%) nas atividades **determinantes** de recursos, que ainda incluíam juizes, promotores e banqueiros.

O setor primário aparecia em ocupações modificadas de **Fazendeiros agroindustriais**, mais complexas e decisórias, com 1.97% da Câmara, retratando especialização e profissionalização investidora que a agricultura havia passado nos 42 anos entre duas Constituintes, secundados por **empresários rurais** (1.43%).

No seu conjunto, a Câmara aumentara sua composição do setor terciário de 83.22% para 88.73%, mas as atividades deste setor não tinham sofrido grandes alterações de composições tradicionais, de apoio ao melhoramento rural ou indústria e serviços escriturais. Não havia representação de novos serviços de conhecimento intensivo.

A Casa diminuía sua atividade **formuladora**, embora se tornasse mais complexa. Apareciam algumas profissões contemporâneas a esta complexidade simbólica aumentada da sociedade. Eram categorias como **planejador público** – atividade capacitada que crescera com planejamento dos anos de regime militar e professores e pesquisadores junto com pareceristas, dedicados a atividades de coordenação superior e integração de consultoria, planejamento e pesquisa, que em 1946 ainda não se especificavam em uma sociedade menos desenvolvida. A Câmara era muito vinculada às atividades de Estado, pois o recente regime militar oportunizara grande setor publico. Os agentes políticos profissionais haviam crescido muito no período militar que utilizara préstimos dos corpos políticos facilitando a estes a prática de clientela patrimonial através de cargos públicos.

Haviam crescido ligeiramente consultores de empreendimentos.

Burocratas públicos, políticos bacharéis profissionais e políticos burocráticos eram as funções maiores de viabilização e gestão da casa, integrantes do terciário como carreiras próprias. Empresários e executivos haviam crescido, junto com industriais,

administradores de ensino e professores universitários. Esta tendência também se verificava entre professores secundários que se faziam representar.

Advogados, jornalistas, economistas, agrônomos, engenheiros apresentavam grande crescimento de representação. Constituíam-se um terciário de interesses corporativos dos serviços intermediários de funções requeridas pela Indústria e pelo setor público. Com sentido protecionista, tinha também mudança ainda lenta da nova sociedade civil que havia procurado se afirmar antes da Constituinte.

As atividades **determinantes de recursos** também haviam caído a menos da metade em relação a 1946, o que dava ao Parlamento características de maior subordinação ao Executivo e grupos de interesse. Sua composição também havia mudado. Visível menor presença de promotores, juizes, a modificação do setor primário.

Ao mesmo tempo em que caíam estas atividades decisórias, subiam as de **viabilização**. Ocupações que tendiam para uma sociedade de serviços industriais com acento no Ensino, começavam a provocar a questão da educação, que ocuparia agenda importante na Constituinte, com o setor privado procurando inserir defesa de suas proposições. Ao mesmo tempo em que grupos de interesse procuravam consolidar o tipo de industrialização do regime militar, esboçava-se sociedade civil mais complexa que faria o embate ampliar-se nos anos 1990.

3.1. Anos de acordo social-democrata-neoliberal

Os novos princípios do sistema de políticas sociais foram consagrados, tendo o direito social como fundamento da política e comprometimento do Estado com a provisão estatal pública com papel complementar do setor privado. Ao invés de funções de seguro social, foi projetada ampla concepção de seguridade social visando abrangente proteção com característica organizacional de descentralização e participação social. Sua orientação foi o modelo universalista e redistributivo que implicaria reestruturar o próprio sistema de políticas sociais, distribuído de forma muito desigual, com benefícios concentrados por segmentos, corporações, regiões, além de grupos etários, etnias e sexo masculino. As coalizões políticas da Assembléia Constituinte não conseguiram ampliar o modelo redistributivo que constituiria uma base mínima generalizada de benefícios sociais – característica de regimes sociais democratas - a partir da qual as diferenças se manifestem. Diversos interesses operam em políticas que são universais como na *educação*, mas garantem privilégios históricos a grupos e estratos mais bem situados a candidatar-se a melhores vagas.

As novas definições constitucionais em saúde e da assistência social afirmaram direitos, mas dentro do sistema construído desde os anos de 1930, pois reformas realizadas nos anos 1980 não haviam mudado principalmente a natureza distributiva por profissões na previdência e o sindicalismo de corporações.

O Sistema Único de Saúde (SUS) e a assistência social, com a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), fizeram parte de um ciclo de reformas de 1985 a 1988, onde também se reformou parcialmente a previdência social, se introduziu o seguro-desemprego, a assistência social e introdução de proteção à pobreza.

Após um interregno neoliberal-conservador de 1991 a 1992, onde eleição presidencial consagrou um presidente comprometido com transferência de políticas sociais para instituições caritativas e semi-privadas, seu impeachment e período intermediário assumido pela vice-presidência, desembocaram a partir de 1995 em outras políticas de saúde, e reforma parcial da previdência social. O seguro desemprego foi ampliado junto com a proteção de assistência social, e se introduziu programas de treinamento, inclusão produtiva e combate à pobreza.

As áreas sociais haviam sido reformadas apenas na primeira fase, antes da Constituição, na saúde e assistência social. No segundo período, haveria modificações na educação infantil e o ensino médio. A inovação seria uma Rede de Proteção Social, com base em transferências monetárias diretamente às famílias pobres.

A reforma sanitária que havia sido vitoriosa impulsionada por movimento social, adviera da Constituição de 1988 formulando um Sistema Unificado de Saúde (SUS), apoiado em direito universal da população. No início dos anos 1990 começou a criar capacidades administrativas, gerenciais e prestou serviços nas regiões mais pobres, ganhando dimensões de atendimento a mais de 100 milhões de pessoas com dificuldades financeiras, institucionais e baixa eficácia.

O modelo assistencial original concebido tinha atenção preventiva e primária sua reforma na década de 1990 preveria financiamento, transferências e subsídios, criando-se Contribuição sobre Movimentações Financeiras. Redistribuíram-se recursos para atenção básica, e introduziu-se um *per capita individual* como guia de transferência intergovernamental.

Finalmente, gerar-se-ia descentralização e autonomia de gestão e gasto, redefinindo modalidades enquadrando municípios e diversificando modelo de assistência e focalização de ações à população carente. Um programa de saúde da

família previu agentes comunitários de saúde e combate à mortalidade infantil e atenção à saúde da mulher. O Piso de Atenção Básica inovou no reforço a ações básicas e preventivas, que introduziu meios redistributivos, fixando piso nacional através de um per capita por habitante/ano. Alterou-se o gasto entre municípios, aumentando o impacto aos mais pobres e desprovidos de recursos.

O *Programa Saúde da Família* ampliou o *Programa de Agentes Comunitários de Saúde*, focalizando famílias e regiões mais carentes, ordenando saúde primária *por clientela e unidade territorial de referência*. Isto auxiliou fixação de receitas mínimas com vinculação de receitas ou contribuição sobre movimentações financeiras.

A Constituição de 1988 havia formado consenso em torno do combate à miséria e exclusão que se transportaria para os anos 1990. Entretanto, este consenso se dividiu na própria estrutura histórica do Estado Social sob a forma de argumentos diferentes.

O caminho de defesa do corporativismo burocrático alinhou-se pelos grupos de esquerda que sempre haviam perseguido modelo de substituição de importações no longo ciclo de 1930 a 1980. Os grupos liberais conservadores defendiam abertura econômica que antes de 1930, fora fórmula de manutenção de privilégios patrimoniais por subsídios de atividades específicas de exportação que sempre haviam desfrutado há muitos anos.

Soluções inovadoras eram propostas para advir por políticas de privatizações de empresas públicas que encaminhariam uma nova sociedade civil, acompanhada de proteções sociais a estratos de classe vulneráveis, o que no seu conjunto apontava uma coalizão simultaneamente *neoliberal* – em sintonia com reformas mundiais nos Estados de Bem Estar Social – focando políticas sociais, ao estilo *social democrata*. Reformas constitucionais teriam que ser aprovadas com maiorias qualificadas de três quintos dos deputados e senadores. Novos partidos emergiam da ordem pós-constitucional, e o Partido da Social Democracia Brasileira, com propostas nesta direção conseguiu organizar maioria heterogênea, sem ser majoritário no Congresso nem no eleitorado. Na oposição começou a compor-se uma difusa frente corporativa e protecionista que compunha soluções estatizantes nacionalistas do período pré 1964, adicionadas a movimentos sindicalistas e religiosos que haviam se oposto ao regime militar, sob a sigla majoritária do Partido dos Trabalhadores.

A questão colocada em meados dos anos 1990, foi a de encaminhar reformas liberais que deveriam abrir mercado após período fechado de 50 anos. Ampliavam-se

propostas diferentes de visão tradicional de liberalismo protecionista que sempre marcara subsídios econômicos corporativos de Estado, seja para controlar o conflito social via repressão ou concessões paternalistas. Emergiam camadas sociais e políticas atentas ao conflito distributivo e a valores liberal-democráticos das camadas médias, desejando ampliar espaços de mercado, após crise econômica da década de 1980.

Um plano político de estabilização seria conduzido pelo Ministro da Fazenda e depois presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, abrindo oportunidades para aliança por reformas, que incluiu partidos conservadores e neoliberais. A idéia de modificar instituições deveria convergir para novo modelo de desenvolvimento que deixasse a prática de substituição sistemática de importações, visando crescimento médio de 5% ao ano ao fim da década.

Um Plano de estabilização monetária e financeira trocou a moeda em curso no país em junho de 1994, desmontou o complexo sistema de indexação de preços e salários preexistente e possibilitou a queda da inflação média anual de 1.110% entre 1980 e junho de 1993 para 12,6% entre aquela data e junho de 1999 possibilitando entrada no mercado de consumo de cerca de 30 milhões de brasileiros. Havia consenso de que o crescimento até 1980 provocara diversificação industrial, mas agravou concentração de renda por inúmeros subsídios, sem alterar o padrão industrial de altas margens de lucro protegidas beneficiando principalmente a trabalhadores e classes médias com empregos formalizados e incluídos. Perderam ao longo de todo o ciclo os trabalhadores rurais e migrantes que se transformaram em trabalhadores informais urbanos, à medidas em que a economia se sofisticava e qualificava. No início dos anos 1990, havia crescente isolamento do país de fluxos internacionais de capital e tecnologia, no momento de nova revolução de conhecimentos tecnológicos, ampliando distância entre a produção doméstica e o padrão mundial. O Estado havia perdido a sua capacidade de principal agente de desenvolvimento.

As novas políticas eram coerentes com diagnósticos de agências e investidores internacionais que propugnavam fim de modelo “autárquico” do Estado Social baseado na subsidiariedade do apoio à indústria substitutiva de importações. Propostas haviam sido fornecidas no ajuste internacional para economias e sociedades tardias, visando superar o que se conceituava como erros anteriores, acelerando conjunto de reformas políticas que liberassem preços para alocar recursos sem interferências errôneas. Afirmava-se que o ciclo longo desde 1950 havia produzido conjunção de interesses

organizados sacrificando políticas do Estado, e prejudicando inclusive aos grupos mais vulneráveis da população. Um novo tipo de intervenção deveria acabar com favorecimento a grupos empresariais ineficientes que prejudicavam consumidores internos, por incentivos fiscais e creditícios. A sobrevalorização de moeda e altos níveis de proteção comercial teriam induzido erros na especialização correta de exportações, e os déficits haviam prejudicado a toda a sociedade.³⁷⁴

Afirmava-se que grupos políticos e ideologias teriam jogado papel decisivo no retardamento de políticas realmente liberais, optando por políticas desenvolvimentistas que desviavam comércio. Retomava-se alguns argumentos do período 1946 a 1950, visando abertura comercial que deveria aumentar grau de concorrência, com menor proteção política. Justificava-se esta abertura comercial para abandonar lucros extraordinários formados à custa de toda a sociedade e diversificação excessiva com descaso com ganhos de produtividade, inerentes ao modelo protegido de substituição de importações.

Era necessidade com nova forma de internacionalização das corporações, operando em redes produtivas globais e recorrendo à terceirização com níveis de integração local menores. Protecionismos seriam inadequados para atraírem investimentos de *empresas-rede*, e privatizações e outras reformas regulatórias atrairiam investimentos que financiariam aumento das importações e eventuais déficits correntes pois também aumentariam a produtividade geral.³⁷⁵ Melhorar a qualidade dos produtos oferecidos passou a ser a principal meta, a partir do plano de estabilização. Acelerou-se aumento de importações visando modernizar setores industriais fixando taxa de câmbio como ocorrera entre 1946 a 1953.

A desestatização de empresas começou restrita ao setor industrial no início da década de 1990 e se estendeu para os setores de infra-estrutura, indo aos serviços de telecomunicação após a instituição de agências reguladoras de serviços.

A política monetária redistributiva pelo efeito do salário mínimo real gerou resultados imediatos no curto prazo – mais 11 milhões de brasileiros ultrapassaram a linha da pobreza, e foram incorporados perto de 30 milhões ao mercado de consumo de produtos industrializados modernos, mas a ação não se sustentou.

³⁷⁴ Um exame muito apropriado deste tema é o de ZAHLUTH BASTO, Pedro Paulo, *As aporias do liberalismo periférico: lições históricas e cenários do governo Lula*, Campinas, **I.Economia**, 2004.Unicamp

³⁷⁵ A renda real dos consumidores a produtividade empresarial seriam aumentadas, segundo visão difundida amplamente então pelo Banco Central e sua diretoria.

A apreciação cambial foi **difícil de ser sustentada**, pois as entradas de capitais que apreciaram a moeda estavam a todo o momento em risco de serem revertidas abruptamente graças à liberalização financeira empreendida, havendo desproporção entre volume de ativos financeiros em moeda local que podiam ser convertidos em dólar, a curto prazo, e as limitadas reservas usadas para defender o câmbio. As empresas que sobreviveram ao choque de produtividade tornavam-se mais competitivas, mas a economia ficou mais vulnerável a choques externos e dependente de alto nível de importações. Havia perda de densidade de cadeias produtivas internas vinculadas à terceirização empreendida por empresas nacionais ou filiais. Não houve novo modelo de crescimento sustentado e duradouro, mas ciclos curtos induzidos por movimentos de política monetária destinados a defender a apreciação cambial de ataques especulativos.. As exportações não acompanharam o surto de importações, concentrando-se em produtos intensivos em recursos naturais e mão-de-obra barata e perdendo participação, com algumas exceções. A consequência foi a de que todos os principais ramos industriais sofreram deterioração do saldo comercial. A abertura comercial trouxe maior especialização na alocação de recursos, mas aparentou-se mais ao que ficou conhecido como “especialização regressiva” em termos setoriais, macroeconômicos e da inserção comercial do país. O aumento das exportações concentrou-se no agronegócio e na indústria intensiva de mão-de-obra e recursos naturais exceto onde filiais exportam produtos intensivos em tecnologia com pouca agregação de valor local em ramos com fortes déficits, como química, material elétrico/comunicações, farmacêutica.

Pressionado por um lado por políticas que não geravam aumento de divisas e também crescimento interno e por outro por programas sociais que aumentavam déficits, o Governo Federal passou a tratar também dos setores sociais, iniciando pelo ajuste no tamanho e ritmo de crescimento dos déficits da previdência social. A Constituição definira benefícios previdenciários, mas o crescimento da mão-de-obra sem contrato formal de trabalho e sem contribuições aliado ao rápido envelhecimento da população, sinalizavam desequilíbrio rápido. Sendo um dos poucos países que garantia aposentadoria levando em conta exclusivamente o tempo de serviço, foi feita emenda à Constituição que estabeleceu a aposentadoria por tempo de contribuição efetiva para a previdência. Mudou-se legislação que previa estabilidade dos servidores públicos para modernizar a gestão, e concentrou-se políticas públicas em atendimentos focados,

argumentando-se que em 1993, 19.5% da população total viviam na condição de indigentes, e 41.7% em condições de pobreza.³⁷⁶

O sistema de proteção social se situava nos diferentes níveis de governo em um nível de gasto de 21% do PIB, mas se mostrava ineficiente, ineficaz e com escasso poder redistributivo. Somente 15% dos recursos favoreciam os 20% mais pobres enquanto 21% se dirigiam aos 20% mais ricos.³⁷⁷

Ao longo da década de 1990, a Previdência foi principal fator de desequilíbrio fiscal funcionando como meio de distribuição regressiva da renda, a partir de sistemas distintos para funcionários públicos e trabalhadores privados. Em 1999, 19 milhões de aposentados e pensionistas do setor privado recebiam benefícios no valor de 5,8% do PIB, e 2,6 milhões de servidores públicos inativos e seus pensionistas recebiam 4,3% do PIB. Medido em salários mínimos, o valor médio das aposentadorias dos servidores do Executivo era de 14 mínimos, chegando a 19 para os militares. No Judiciário, a aposentadoria média era de 44 mínimos e, para os servidores do Legislativo, de 58 mínimos. Apenas 7% do total gasto com aposentadorias e pensões era apropriado pelos 20% mais pobres. Mais de 30% ficavam com os 20% mais ricos.

A diferença entre contribuições e benefícios previdenciários dos empregados do setor público – incluindo União, estados e municípios – era de cerca de 3% do PIB, coberta com impostos pagos pelo conjunto da sociedade. As contas da previdência dos trabalhadores privados passaram de um superávit de 1% do PIB no início da década para déficit de 0,9% em 1999.

Este quadro se aprofundaria, pois a década de 1990 teve mudanças no mercado de trabalho a partir da abertura comercial que reestruturou postos de emprego, e exigiu mais qualificação, mudanças organizacionais e gerenciais. Desvalorizou-se o trabalho manual não-qualificado, atingindo grande proporção da população economicamente ativa brasileira. Categorias intermediárias de ocupações foram extintas pela competitividade que se impôs à indústria. Esta substituiu desde 1991 os trabalhadores de menor escolaridade de 39% para 27,4% da PEA em 1998. Trabalhadores com 9 a 11 anos de estudo elevaram sua participação no total de 21 para 28%.

O Governo instituiu um Programa Nacional de Qualificação do Trabalhador, focalizado nos setores tradicionais e de serviços com maior potencial de geração de

³⁷⁶ Fonte: IPEA, 1993

³⁷⁷ IPEA, *ibid*, 1993-1995, gasto social como proporção do PIB

emprego e grupos vulneráveis desempregados, trabalhadores ameaçados de desemprego, pequenos e microempreendedores, mulheres, jovens, negros e portadores de deficiência. Ele foi executado descentralizadamente em parceria com governos estaduais, entidades públicas, sindicatos e organizações não-governamentais, e em 1999 atuava em 2.600 municípios, treinando 5,5 milhões de trabalhadores.

O foco geral dos programas de Bem Estar deveriam ter o conceito de formação de capital humano, com atenção ao ensino público fundamental para aumentar escolaridade e melhorar a qualidade. O ponto de partida foi definir responsabilidades da União, dos estados e dos municípios, pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996. O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação e Valorização do Magistério reorganizou o sistema de financiamento do ensino fundamental desde 1998.

Estados e municípios começaram a matricular o maior número possível de crianças para receber mais recursos e as desigualdades regionais começaram a diminuir quando o aumento médio nacional da remuneração dos professores foi de 13%, mas chegou a 50%, nas redes municipais do Nordeste, onde os salários eram mais baixos.

Na década de 1990, o gasto em educação atingiria perto de 6% do PIB com expansão do acesso ao ensino fundamental, com 96% das crianças entre 7 a 14 anos matriculadas em 1999. No ensino médio também aumentaria o número de matrículas em 57%, de 1994 a 1999.

A visão de aumentar a produtividade social acompanhou a *saúde*, que atendia 80% da população, assegurando no período um gasto per capita de R\$ 115,59. A estratégia de desenvolvimento social do governo tinha uma coalizão social democrata e neoliberal com programas de efeito a médio e longo prazo, que, entretanto investiu em transferência direta de renda para combater situações extremas de exclusão. O Piso de Atenção Básica para melhorar a assistência à população mais pobre, substituiu o critério tradicional de repassar recursos pelo número de pessoas atendidas para dividi-los segundo número de habitantes. Todos os municípios passaram a contar com um mínimo por habitante/ano para custear serviços de saúde por repasse direto, modificando tradicionais práticas políticas assistenciais.

O Programa de Erradicação do Trabalho Infantil foi criado em 1996 para retirar crianças entre sete e 14 anos de atividades degradantes e de risco, em 141 municípios de sete estados. As famílias das crianças selecionadas pelo programa receberam do

governo um auxílio mensal em dinheiro, mediante compromisso de que os filhos passariam a freqüentar regularmente a escola.

A *transferência direta de renda* aumentou como sistema de proteção social para situações de necessidade e de risco: na velhice, a incapacitação para o trabalho; no desemprego. A implantação de programas de renda mínima, em programas que ficaram conhecidos como bolsa-escola incorporados rapidamente aos direitos sociais. O combate ao trabalho infantil, vinculou-se a outro descentralizado que ajudou os municípios mais pobres a adotarem a iniciativa.

Houve ainda mobilização articulada de parceria que tomou o nome de Programa Comunidade Solidária. Surgiu entre diferentes níveis de governo e agências estatais – União, estados, municípios, empresas públicas e universidades – bem como entre o governo e as múltiplas e distintas organizações da sociedade civil – empresas, sindicatos e entidades voluntárias, como as organizações não-governamentais, igrejas e movimentos sociais. O programa vinculado à Presidência coordenou políticas de focalização de programas em áreas e populações necessitadas e parcerias para combate à fome e situações agudas de carência Promovendo solidariedade comunitária em saúde, educação, saneamento, geração de empregos e capacitação profissional.

Teve quatro projetos básicos - *Alfabetização Solidária, Capacitação de Jovens, Universidade Solidária e Promoção do Voluntariado*, onde a filantropia e as organizações não-governamentais atuavam para promover formas de integração de clientela diferenciadas, abandonando o modelo típico assistencialista para gerar diagnóstico de necessidades e participação comunitária.

Estas iniciativas emergiram após um período de ruptura de solidariedades evidenciadas desde os anos 1980, pela queda e instabilidade constantes das rendas familiares. Observa-se na tabela seguinte, que a instabilidade da renda média familiar per capita, atinge nível muito baixo no quinquênio de 1981 a 1984 e de 1990 a 1994. A recuperação no ultimo quinquênio nos anos 1990 sinalizava caminho promissor.

TABELA 23 – BRASIL RENDA FAMILIAR PER CAPITA MENSAL MÉDIA POR PERIODO

Em dólares constantes

1981 a 1984	1985 a 1989	1990 a 1994	1995-2000
211	269	245	307

Fonte: IPEA, com base nas estatísticas da PNAD, IBGE, Conversão realizada segundo real de 1999

A manutenção e crescimento de rendas familiares, entretanto, estavam vinculadas ao desempenho não apenas de políticas industriais bem sucedidas que

desenvolvessem o Estado de bem Estar pretendido como a superação da contradição entre aumento do liberalismo social e seu constrangimento pela adoção de restrições neoliberais da coalizão com a qual governava o partido Social Democrático.

Grande parte da estabilidade de renda, apesar do aumento do desemprego e do baixo crescimento, foi conseguida com o desempenho da produtividade agrícola e baixa de preço de alimentos, não vinculados ao comportamento do setor externo, mas ao rendimento tecnológico. A partir de 2000, o Governo Federal reverteu sua política em termos semelhantes ao governo Dutra, e incentivou setores industriais de grande densidade tecnológica substitutiva de importações, visando recuperar de forma diferente condições competitivas ao País.

CONCLUSÕES

Proteccionismo e Liberalismo foram, portanto, antinomias que estiveram em constante conflito por combinação que ora se opunha ora se atraía na história constitucional econômica e política brasileira – entendida a expressão constitucional no sentido aqui da construção cognitiva de amplos contratos entre agentes que conduziram e intermediaram o País ao longo de sua trajetória longa de Nação. Esta formação ambivalente resultaria da própria cidadania civil incompleta acordada a partir de 1824.

A proteção a atividades econômicas industriais e de serviços de apoio sancionado pelos corpos burocráticos de Estado foi uma solução que despontou nos anos 1930 para rejeitar a forma de liberalismo incompleta que se edificara de 1891 a 1929, denominada de oligárquica, que perpetuara um sistema político de privilégios.

A contradição em uma estrutura social tardia e dependente era o fato do proteccionismo realizar-se e afirmar-se em nome do liberalismo, ampliando atividades que não dispunham de facilidades creditícias, fiscais, tarifárias, viabilizando ampliação de camadas médias e operariado industrial. Mas o fazia sem ampliar a democracia política, sem que fosse necessária coalizão com a cadeia produtiva anterior rural que reformasse a cidadania representativa de agricultores para expandir uma oferta organizada de alimentos e produtos rurais semiprocessados às cidades. Por isto mesmo, o proteccionismo sufocaria o liberalismo crescente, transformando-se em uma representação intermediada de grupos de interesse dos corpos dirigentes com os corpos de Estado, notadamente os grandes fazendeiros fornecedores de industriais, corporativizando o que seria a democracia representativa. Isto teria profunda influência sobre a construção do Estado Social, que organizado em torno de entidades vinculadas ao Estado, ficaria impedido de transformar-se na sua segunda versão: a do Estado de Bem Estar Social, composto de programas gerais definidos a partir das necessidades de inclusão genérica da população nos benefícios comuns civilizatórios como resultado de avanços de contratos inovadores da economia de mercado, que socializava seus resultados pela necessidade de ultrapassar limiares mínimos de sobrevivência, reorganizando compreensão comum de processos produtivos, atividades especializadas, níveis de emprego e elevando rendas de consumo. Os pactos comumente aceitos redistribuíram renda via Estado para garantir, quando o mercado se mostrasse incapaz de fazê-lo, o atingimento destas metas.

A persistência de formas de restauração romântico-gentílicas de organização social após o início da República se perpetuaram no que viria a ser denominado de

liberalismo oligárquico discriminatório. Apoiadas na herança secular da propriedade desigual e patrimonial da terra e de exclusão escravista tiveram seus efeitos sobre a reprodução de formação de um proletariado desqualificado. Isto influenciou formas de cooptação política para arregimentação de multidões, quando a estratificação social urbana recém se redefinia na fase de industrialização dos anos 1950, prejudicando a representação democrática que se inauguraria de 1946 a 1963. Tentativas de alteração desta ordem foram vencidas pela resistência estruturada desde os anos 1930. A representação política evidenciada pela composição dos recursos distributivos de conhecimento no Parlamento se mostrava clara – grupos de interesse mais arcaizados tinham proeminência sobre a contemporaneidade de outras composições do liberalismo.

Políticas de protecionismo corporativo industrial que formavam lucros setoriais sem a devida formação de capital humano na agricultura e a dificuldade de decidida política social como meta de um Estado compensatório de Bem Estar – refém de políticas assistenciais eleitoreiras – se ampliariam com a captação de capitais forâneos amplamente desenvolvidos e especializados. Eles inaugurariam políticas de recursos humanas avançadas e exclusivas aos seus quadros de operários especializados, supervisores e dirigentes, seguidas por corpos burocráticos superiores de Estado, durante o período de 1956 a 1960. Agravariam a exclusão entre os beneficiários contributivos do Bem Estar e os amplos e tradicionais segmentos da população economicamente ativa sem serviço social.

Modernidade passou inevitavelmente, no caso do Brasil em todo o período de 1960 a 1985, a ser sinônimo apressado de conflito aberto com a Tradição. Esta última, que em situações normais fornece elementos de construção da Modernidade, pela crítica e redução sucessivas de seus hábitos que desembocam em novos costumes e ampliam a compreensão de sua própria inviabilidade, tornou-se o reforço do liberalismo secularmente conservador, evitando transformações modernas. Modernizou conservadoramente as regras conhecidas.

Acompanhando *regra tácita* na história política brasileira, o regime de exceção que se inaugurou em 1964 adiantou-se a motivações e demandas liberais, reconhecendo e legislando sobre previdência e saúde universais, construindo fundos de financiamento para casa própria e criando um estatuto sobre terras que deveria criar classes médias especializadas rurais em imensas regiões do País que nunca haviam visto estas formações.

A visão que sugeria acompanhar a produtividade média dos fatores econômicos foi, entretanto abandonada pouco tempo depois pela idéia de que o estímulo a créditos para novo ciclo de crescimento industrial e grandes formações rurais exportadoras favorecendo migração de trabalhadores rurais excedentes para emprego seria solução mais rápida e fácil. Novamente houve profunda influência sobre a construção do Bem Estar, pois os serviços sociais tiveram que ser ampliados em convênios privados para atender à multiplicação urbana desordenada tornando-se precários. Demandaram muito mais recursos do que soluções modernas originalmente pensadas de reorganização agrícola composta com industrial, enquanto se estimulou por renúncia fiscal a que camadas de alto rendimento pudessem utilizar bem estar privado de alta qualidade - agravando disparidades.

Representação legítima só começaria a ser alcançada a partir de 1986 quando se inviabilizaram as duas variáveis em ambivalência – protecionismo e liberalismo – na sua forma usual, afirmando-se o conceito de Seguridade Social como elemento fundamental do Bem Estar. Ele depende, é claro, da ampliação do exercício do liberalismo pela democracia verdadeiramente representativa e Estado construído por comunidades sucessivamente mediadas e socialmente ampliadas. Esta foi a intenção transcendente da Constituição de 1988, que encontrou várias resistências em sua operacionalização posterior e processual. Os liberalismos conservador e democrático, praticados no Brasil de forma episódica – o primeiro como abertura indiscriminada de tarifas e câmbio, porque interessando especialmente as já constituídas classes agro-exportadoras monárquicas – e o segundo como defesa de ampliação de classes médias e industriais outorgando empregos fabris, foram superpostos pelo corporativismo como fórmula de conciliação de interesses.

Os anos 1990 trouxeram os desafios da ampliação do liberalismo social que resguarda interesses mínimos dos grupos vulneráveis, gerando também desafio de com isto aumentar a inclusão e construir capital humano e produtividade. A passagem para uma democracia social de oportunidades compartilhadas se encontra implícita no elenco de atribuições constitucionais da Carta de 1988.

A complicada síntese entre Estado de Direito e Estado Social reformado, onde um delimita espaços de atuação do Estado como cumpridor estrito de normas sobre regras da realização de condições de existência em sociedade; e o outro faz exigências a este Estado de cumprimento de normas essenciais de cidadania para aquelas condições

de existência, tornando-o agente social, trouxe ordenamento jurídico especial no Brasil. Teve também repercussão especial na Constitucionalidade. Antes, houvera passagem de um Estado liberal-restringido e sua expressão tradicional no Estado de Direito, para o Estado Social de tipo corporativo, de 1930 a 1980.

A experiência recente de situações de compromisso entre grupos sociais ainda não assegurou um mínimo de critérios comuns de valores admitidos por todos. Enquanto isto, o Estado esteve permanentemente sujeito a grupos de pressão e interesses estamentais e corporativistas. Os exercícios postos ao Estado a partir de 1988 o levaram a multiplicar normas, e à exigência de sua responsabilidade pela transformação social adequada da sociedade, diferentemente de suas funções constitucionais anteriores, onde áreas eram indiferentes às outras, e inclusive serviam como bloqueio constitucional.

CONCLUSÕES FINAIS

O que se examinou ao longo desta tese, foram as interligações entre ação social cognitiva na construção da Modernidade, cidadania e Estados Sociais e suas construções no Canadá e Brasil.

Buscou-se inicialmente, uma visão epistemológica da ação social cognitiva da Modernidade – como produzida pela interação associada, crescente e percebida, de atores como agentes, que reduziram a tradição absolutista e supranatural a níveis de compreensão comunitária. Fizeram-na radicalmente dependente da participação contratual humana. O nível em que se encontrava a análise dos atores sobre suas relações com as instituições no começo da Modernidade, era a de desconstruções meso-sociológicas de agentes sociais contratualistas, pertencentes a estratos barchéis associados às Cortes ou a ações urbanas e obrigações construídas nas cidades. Iniciaram contestação sistemática da instituição maior absoluta, organizada em torno do Soberano.

A partir disto, houve um crescendo em que a dimensão meso-sociológica dos atores se reduziu nas cidades às famílias, à dimensão micro-sociológica de eficientes indivíduos como *o ator*, contra uma ordem que se ampliava tradicionalmente e buscava corporativizar suas atividades. *Societas* e *Universitas* perceberam-se diferenciadamente em conflito complementar, engendrando novos atores em representação. A desconstrução da *Universitas* gerou formas contratuais mais e mais percebidas. A pessoa moral com capacidade moral de atuar por indivíduos associados se percebeu o grupo em **um**, enquanto o Estado se construía como a *comunidade de comunidades*, o maior e mais inclusivo grupo, o agente macro-sociológico.

A radicalização da ação social moderna pela liberdade de associação e a referência à autopercepção pelo recolhimento cognitivo de grupos que se instituíram por referência à natureza não humana e a outros grupos, ampliou comunitariamente a autopercepção que gerou o indivíduo como *pessoa*. Criaria a percepção de contextos onde emergiu consenso sobre uma era de longo alcance no qual a Modernidade se instituiu.

Ao mesmo tempo em que aumentaram oportunidades de participação e usufruto de resultados desta forma de *ação civil*, haveria uma *ação política* que geraria comportamento liberador de contratos derivados e competição por melhor servir demandas abertas da ampliação de anteriores guildas e corporações, em novas formas associativas de companhias que emergiam, gerando grupos ampliados e classes de investidores e operários. Formava-se ação cognitiva que tomou o nome genérico de

liberalismo, que sustentou-se em direitos civis de investimento e propriedade. Grande conflito permeou toda compreensão de cidadania por esta formação de consciência.

Desde o final do século XIX até toda a primeira metade do século XX, opôs socialistas revolucionários marxistas e aqueles a quem chamavam de liberais burgueses, pela afirmação de uma «consciência operária» dentro do Estado Liberal. Ela advinha da generalização de sistemática eficiência da consciência operadora burguesa por sua formação de mestres em guildas desenvolvendo forma aplicada – o sujeito de classe operária – como hábito geral da operação industrial, à medida em que naturalizava cientificamente aplicação de postulados positivos sobre comportamentos humanos. Especializando uma consciência em atividades fabris.

O início de uma redução sociológica propôs sociologia de conhecimentos da consciência como alternativa ampliada ao conflito que pretendia reduzir a representação de consciências no Estado Liberal a uma forma reduzida, derivada de empreendimentos civil e político. A construção de regras por entre regras da ação liberal abriu novas oportunidades para admissão de mais grupos a desfrutarem os mesmos direitos civis, construindo com isto o liberalismo democrático que regrou a mercantilização da atividade industrial até então apoiada na tradição não reformada de senhores rurais. Construiu-se protecionismos tarifários promovendo aplicações industriais, capitalização de seguros, instituindo mais completamente direitos civis e ampliando direitos políticos, enquanto camadas médias rurais participavam no fornecimento às cidades.

Esta forma construtivista genérica levaria ao Estado Social. A formação de um Estado Social a partir da transformação e ampliação deste primeiro Estado Liberal foi conseqüência de lógica interna e externa, construção negociada entre necessidade de expansão e admissão de novos membros. O Estado Nação se viabilizava em comparação com outros Estados, formando nações que se observariam no século XX.

No início, ele foi surgido da coação a aristocracias detentoras de um liberalismo gentilício – geradoras de corpos burocráticos recrutados e nomeados. Logo depois foi ampliado para camadas médias e proletariado formado de origem rural, gerando resistência de classes investidoras urbanas já posicionadas. A tendência de expansão fez aumentar empreendimentos sociais e gerou corpos permanentes corretores do Estado Social. Esta estabilidade aumentou ciclos longos de investimento deste Estado favorecendo outros investimentos, baseados nas vantagens e benefícios pela integração de populações rurais à cidadania civil como assalariados industriais instruídos.

A busca ampliada de acesso a recursos e conhecimentos criaria uma representação política do Estado Social e seus regimes de gestão. Seria o momento do *Estado de Bem Estar Social* nos anos 1930, a emergir com função de securitizar e redistribuir conforto como serviço social mercantilizado por contribuições. Estabeleceu valores mínimos de serviços extensíveis a todos, com sistema fiscal progressivo e crescimento de gasto público com pleno emprego e seguridade. Houve crescimento econômico excepcional desde 1950 e estabilidade comercial internacional.

Formulou-se concepção teórica adicional de compromisso entre classes para viabilizar regimes sociais democratas, com investimentos anticíclicos na recuperação de demanda, criando-se uma sociedade de multidão padronizada, estereotipadamente conceituada como de *massa*, consumidora de bens correntes. Preparada para escalonadamente, à medida de progressão de seus recursos, passar ao consumo de *bens duráveis*. Desde 1950 a 1970, se fazia representar basicamente pela agregação de classes etno-culturais diferentes em consumo de produtos similares de grande produção, apoiando-se em uma cidadania civil tradicional, com a família como equipe patriarcal de consumidores sob orientação do chefe masculino. Esta fase uniforme industrializada acomodou etnicidade e diferenças estratificacionais, com liderança maior dos grupos operários fabris como símbolos e sindicato como organização líder reivindicativa.

Ampliaram-se derivações, onde se produziam Estados mais abertos por coalizões integrativas entre classes rurais fornecedoras, investidores industriais urbanos, classes prestadoras de serviços e operários industriais. Modelos de previdência e apoios a períodos sem emprego fizeram a social democracia ser cada vez mais inclusiva e reconhecer períodos sem contribuições específicas dos empregados. Outros Estados foram mais conservadores e organizaram desde cedo contribuições cotizadas de cada grupo e corporação profissional intermediada com investimento da Governança. E outros ainda se preocupavam somente com aqueles que não podiam se empregar por motivos de saúde, desequilíbrio na integração nas cidades, excesso de filhos por família e incapacidade de acompanhar mudança dos investimentos em mais bens de consumo, treinando-os residualmente. Este Estado chegou ao seu momento de culminância crítica no final dos anos 1970, pela fragmentação da sociedade política que lhe dera apoio e do nível de investimentos que não encontrava mais recompensa para usuários e consumidores já satisfeitos nos países que o haviam desenvolvido. A construção, como apresentada, tinha limites. A lógica de transformações típicas sobre longo ciclo desde

1930 até 1980 foi transformada porque não havia mais correspondência entre prévia economia global do pós-guerra e Estado de Bem Estar Social que estimulava programas sociais de cada país por ramos de indústria, formando operários, quadros e estratificações sociais em economias e sociedades protecionistas ou exportadoras.

Explicações começaram a visualizar que crescimento econômico padronizado não levava em conta **formações sociais diferenciadas**. Processos histórico-culturais, teriam fundamentos na *compreensão cognitiva e formação institucional*. Os Estados advinham de sociedades com representações específicas da **Modernidade** e classes sociais em integração e solidariedade de **reflexividade elevada**. A distribuição de resultados não resultara de oposição conflitiva simples entre classes por acesso a recursos. Mas de **operação combinatória** múltipla e complexa de um Estado que se instituíra ampliadamente como Social. A ação social de cidadania que instituíra sociedade e Estado era configurada pelos tempos histórico, político e cultural, com expressão pela construção cognitiva institucional.

Foram coalizões políticas que produziram o acesso completo à Modernidade em alguns casos e a falta delas deixou de produzir desenvolvimento social e distribuição das franquias universais de cidadania. Estas coalizões se produziram com maior ou menor amplitude segundo obstáculos que sociedades encontraram para generalizarem conhecimentos simbólicos associativos de integração nacional, praticas reconhecidas de representação política, e investimentos que ampliassem resultados sociais e econômicos.

O Canadá e o Brasil

No caso específico de Canadá e Brasil, suas formações coloniais advinham de projetos de outorga de Estado ao invés de construção associativa própria, que após tomariam integrações sociais diferenciadas. Um tempo social construído da ação que estrutura Estados Sociais oferece comparação nos dois hemisférios. A partir da formação social de conhecimentos a **instituição** delimita história e cultura, determina tempo e mobiliza recursos políticos. A avaliação de tempos comparados por memória longa, mostra que o empreendimento mercantil-marítimo e desenvolvimento ibérico favorecidos pela ampliação de conselhos políticos desde a revolução de Avis em 1365, formou organização política de Monarquia Patrimonial, baseada na dominação pessoal absoluta do Rei que também formava propriedade particular de caráter público do Reino. Isto constrangeu a nobreza aos seus domínios, não permitiu a tradicional aristocracia de terras ou propriedade de terras pelo Clero, mas teve conexões políticas

com organizações municipais (os “concelhos”) regidos por estratos mercantis como parceiros do empreendimento marítimo. O modelo remanescente híbrido dos Estados Cidades da Renascença era baseado na centralização de recursos, mas com produção descentralizada de riquezas ajudando a inovar na nascente produção industrial. A construção de um Estado de autoridade mercantil, empreendedorismo oceânico, armas de fogo, ferro forjado e o fim da cavalaria, favoreceu a acumulação de capital e estruturas políticas que eventualmente levaram à Revolução Industrial.

As sociedades ibéricas, sendo pioneiras na projeção extracontinental, patrocinaram posterior transferência de revoluções industriais para regiões nortistas européias, por terem iniciado engenhosas revoluções comerciais formando vínculo entre culturas. Esta transferência se deu entre os séculos XVII e XVIII, quando a atividade da *contra-reforma* fechou fronteiras para empreendimento de sociedades civis lucrativas, estimulando investimentos nortistas nas até então fechadas guildas, e revertendo sentido. As treze colônias da América do Norte resultaram de um primeiro confronto de racionalidades no próprio ambiente da Europa do Norte.

No caso das sociedades canadense e brasileira, instituiu-se um período de integração subalterna ao movimento que se produzia na circularidade concêntrica rumo à Inglaterra. A presença de uma ética de *desbravamento* comumente patrocinada pelas Coroas coloniais, influiria na constituição do *habitus* das respectivas cidadanias civis nacionais.

Instituídas para exportar, formando aristocracias agrárias internas com apoio de religiões de Estado, seja a Igreja Anglicana, seja a Igreja Católica, a produção de uma combinação ampliada e descentralizada de recursos pela sociedade civil foi deliberadamente obstaculizada pelo Estado colonizador. No caso canadense, pelo conflito entre os Reinos inglês e francês, com predominância de uma colonização dirigida. No caso brasileiro, pela transferência complementar e subordinada do patrimonialismo por cooptação.

A interdição temporária de comunidade política formaria nos dois casos, Estados estratificados baseados em níveis de entendimento e poder. No caso canadense, por acordos entre a Coroa inglesa e uma igreja católica de origem franca ultramontana. No caso brasileiro, por transferência secular patrimonial. Isto prejudicou a recepção completa de benefícios da Revolução Industrial que emergiu na Europa do Norte

liberando cadeias de comércio pelo espaço e direitos civis de empreendedorismo em troca de valores adicionados.

Se a suspeição ibérica foi dirigida contra experimentos utilitários e empreendedorismo, a colonização saxônica perseguiu o Estado como um contrato, do qual desconfiou também a *racionalidade empática dos francos*, para a qual o indivíduo permanecia entidade abstrata no Estado. A presença católica acentuava transmissão de hereditariedade familiar para o domínio público, como elemento de virtude na formação de aristocracias agrárias recompensadas com a ética da bem aventurança.

A comunidade representada pelo agente econômico e como ela o percebia expressando sua sociedade civil, local integrado com agente político e agente social – foi tomando forma de sistema representativo. A comunidade adotou ou não forma representada por instituições como o partido político, as organizações filantrópicas de ajuda, o que formaria também necessidade de sistema parlamentar. Isto teria amplas conseqüências para a construção posterior do Estado Social e programas que ele viria a diligenciar. O igualitarismo uniforme conservador, que mantém vínculos apenas estritamente necessários de utilidade para a vida diária, se ampliou pela prática de boas ações estimuladas pela religião que revelariam enriquecimento, formando um liberalismo que visou eliminar restrições às ações econômicas. No caso canadense, o conflito logo se espelhou entre os utilitários *merchants* intermediários exportadores, a quem a Igreja Católica desprezava, prescrevendo para os descendentes apenas a carreira de *hommes de lettres*.

No caso do Brasil ibérico lusitano, a ação civil também adveio com outorga escolhida de agentes pelo Reino prévio à constituição do Estado Nação. A ação social constantemente cautelosa quanto às conseqüências de suas iniciativas, subordinada a níveis dos ascendentes e definidos pela linhagem e tradição, se orientava pelo conservadorismo reformista que definia tanto os escolhidos, como a formação desejada de um sistema familístico para usufruto de benefícios. Isto inibiria formação de um Estado que atuasse como corretor na distribuição de resultados na forma de Bem Estar.

Do ponto de vista do **acesso à Modernidade**, haveria dependência e retardamento nos dois países, explicados por duas situações diferentes.

O Canadá se iniciou como fornecedor de peles silvestres à Europa, organizando sistema integrado fornecedor de recursos naturais, desencadeando após economia baseada no trigo, com imigrantes tardios. O Brasil adveio de agricultura comercial de

plantação com escravos africanos para produzir safras destinadas à Europa, tornando-se um dos maiores países escravistas do mundo, líder mundial na importação de escravos, e desencadeando após economia baseada no café, com imigrantes tardios.

A diferença básica se daria na propriedade e usufruto da terra. Entre os ingleses, houve obsessão com a propriedade da terra implantada nas colônias de assentamento de para regulamentar no final do século XVII e começo do século XIX a iniciativa privada e planejamento oficial nas colônias, que interagiam para formatar direitos de propriedade. O Estado foi essencial para formatar direitos de propriedade quando associados à terra e seus recursos, o que foi engendrando novas indústrias, transformando atividades tradicionais em novas atividades por franquias novas. A idéia de pioneiros que fazem “a terra” e por isto nela acrescentam propriedades, se difundiu no universo anglo-saxão, facilitando o surgimento de atividades complementares.

Atividades repetidas de verificação de confiança entre os pretendentes e os agentes oficiais abriram possibilidades de retribuição em uma seqüência que se institucionalizou. Protestos civis por créditos, oportunidades e uso de associações eram entendidos pelas autoridades – que tinham o exemplo dos Estados Unidos na fronteira e queriam evitar esta propagação. Nas pradarias empreendimentos com normas e contratos se deram em etapas. O lado *descendente francês* teve conjunto de hierarquias pela aristocracia de terras e poder simbólico da Igreja que retardaram direitos civis generalizáveis à população. Esta realidade só se modificou com o início das coalizões nacionais a partir dos granjeiros, industriais e operários que provinham da região Oeste de origem imigrante tardia, acelerando mudanças e reduzindo a expansão da sociedade tradicional. Conseguindo adeptos no lado francês, que contestava a aristocracia vigente.

No lado brasileiro, o modelo de regime impôs norma de privilégio, importando a *qualidade hereditária*, desde uma conexão de povoamento lusitana de delegação. O atraso nas relações vinculadas à produção na terra seria um instrumento de poder pela porque a propriedade confundia domínio e produção na terra. A modernização reforçaria o domínio sem incentivo á produção, gerando o liberalismo *inter pares*, após o instituto da escravidão.

Na constituição básica do século XIX, o Canadá foi assentamento franco-inglês agrícola tardio e o Brasil um exportador mineiro. A Inglaterra proibiu por determinado período ao Canadá que criasse várias indústrias, por temor de competição.

Houve homogeneidade neste período em várias regiões do Norte e Sul da América, pois a Inglaterra operou um reducionismo social do seu estilo colonial que fazia decrescer o preço de produtos agrícolas para o consumo europeu pela exploração de novas terras férteis e adicionava altos valores de produtividade - aumentando a renda local e trazendo imigrantes de várias partes do velho continente. Rápida industrialização complementar se seguiu em mercados que tinham vantagem comparativa para produtos industriais e trabalhadores industriais habilitados. Colônias e regimes associados aumentavam o bem-estar econômico das metrópoles européias.

Canadá e Brasil emergiram para a identidade de Estados Nações como Monarquias, o fazendo, entretanto em condições diferentes. O primeiro como monarquia em Domínio Britânico de Regime Político Federal concedido e associado, com instituições próprias, e o segundo como Regime Monárquico Absoluto sucessor independente (Brasil), com fortes vínculos de dependência negocial com Londres.

O corolário para o Brasil seria negação de liberdade econômica com profunda e constante intervenção do Estado por regulamentações minuciosas e captação pelo Estado de créditos pouco honrados. Fiscalismo que retiraria retirando recursos da produção para financiar despesas não econômicas. A centralização da administração foi reprodução de arcaísmo da burocracia real, absolutismo e diminuição de direitos de cidadania. Esta formação seria amplamente contestada por uma revolução nacional que uniu granjeiros sulistas de herança na imigração tardia, fazendeiros voltados para o mercado interno contra aristocracias tradicionais, e industriais desejosos de redistribuir rendimentos em benefício da expansão de suas indústrias.

Convergências entre os dois países existiram como positividade histórica para responder a contingências. No momento em que se anunciaram nas Américas com formações nacionais articuladas em torno de Estados Monárquicos como transição pós-colonial de seus impérios, necessitando constituir cidadania civil primeiramente nacional integrativa, que lhes desse condição de investidores em si mesmos, para então alçarem-se a Estados politicamente constituídos. Este trajeto era tardio em relação a todos os outros Estados das Américas, realizado nos primeiros anos de forma igualmente similar: dois partidos constituídos como Conservador e Liberal, em um regime com Gabinete Parlamentarista, embora estas semelhanças já se detivessem no alcance da proposta de cidadania política.

O Canadá formalizaria distritos em uma federação com poderes de Educação, Saúde, Assistência Social e Emprego ciosamente mantidos pelas províncias, que deles fariam objeto de negociação permanente com o poder central, para políticas cooperativas de regiões, setores e grupos sociais em interação. Ao mesmo tempo, o exercício constante da concessão liberalizante às províncias e camadas sociais mais desprovidas seria prática de negociação para reforçar integração e escalas de oportunidade empreendedoras com maior produtividade. A construção combinada do liberalismo em redução com ampliação de direitos formaria o *Liberalismo Social*.

O Brasil viveria uma Monarquia unitária com forte centralização de poderes, que os compensaria formando aliados mantenedores de ordem escravocrata conservadora. Seriam avessos à ampliação de negócios internos e distribuição de poderes regionais para formação de províncias com autonomia, comunidades e negócios liberais. A abolição da escravatura e a posterior República concentrou poderes nos estados de maior vantagem momentânea de comércio externo sem compensações internas, apoiando descentralização limitada e liberalismo restringido que retardaria a formação de cidadania civil de alcance nacional.

Estabilidade e mudança

Se o período que sucede a I Guerra Mundial até meados dos anos 1920 foi considerado unânime como de grandes transformações, a forma como ele afetou aos dois países foi o início divisório da amplitude na diferenciação entre um tipo de sociedade inclusiva e outra divisiva.

O consenso entre camadas formuladoras econômicas canadenses do começo dos anos 1920 sobre necessidade de aumentar oportunidades e ampliar redistribuição de renda para avançar a integração nacional e formular nova estratégia de exportações, não seria atingido da mesma forma no Brasil. O País foi atravessado por conflitos entre opressiva presença de grandes potentados rurais e uma sociedade urbana inconformada com as regras políticas de representação, culminando em levantes de quadros de baixa oficialidade, estado de sítio no governo Bernardes (1922-1926), crises sociais e posterior coluna guerrilheira.

O Canadá manteve sua estrutura de dois partidos e lhe acrescentou dois movimentos provenientes do meio rural após a depressão de 1929, que se ampliaram e formaram partidos cooperativos, visualizando a integração entre uma urbanização que se processava e um setor agrícola que não pretendia ser descapitalizado nem esquecido,

pretendendo tomar parte ativa nas transformações industriais. Disto resultou uma coalizão crescente granjeira, operária e industrial, ampliando exportações e fornecimento interno de produtos agro-industrializados às cidades, formação de classes médias rurais avantajadas e um partido social democrata inovador em programas de saúde, serviços sociais, assistência e previdência.

O Brasil na mesma direção e no mesmo momento ampliou reação de fazendeiros e granjeiros sulistas com industriais e quadros subalternos militares que desembocaria em revolução nacional e nova constituição, sendo vencidos por antigas formações rurais conservadoras que se utilizaram do expediente conhecido e secular de adiantarem-se às motivações liberais. Outorgaram direitos trabalhistas e protegeram interesses industriais para evitarem reformas mais ampla, decretando uma ditadura republicana por oito anos (1937-1945).

A diferença básica e variação constante para formação de cidadania social entre um e outro caso, já que esta depende das relações entre investidores e trabalhadores, é de que no caso canadense, o liberalismo movia-se *adiante das soluções conservadoras* propondo e implantando reformas que generalizariam e incluiriam estratégias vantajosas a todos os estratos populacionais – fazendo crescer a produtividade e a demanda agregada, e gerando adicionalmente recursos externos para também financiar a estratégia de crescimento interno. Chegava-se em um primeiro momento de longo ciclo, à Modernidade simples de relações integradas. E a partir dos anos 1980, à **Modernidade Reflexiva**, da criação e reprodução de conhecimentos sobre conhecimentos, como segundo momento.

No caso brasileiro, o liberalismo se fazia se forma *restringida* mesmo no período republicano, pois o conservadorismo se opunha e se adiantava às motivações liberais, favorecendo limitadas ampliações de importações já existentes, prolongando existência de vasto contingente de agregados rurais sem formalização no mercado profissional. Quando se ampliou a industrialização, a solução rural brasileira foi descartar um grande contingente de trabalhadores desqualificados disponíveis para atuarem em um mercado flutuante, para uma indústria protegida – com direitos sociais limitados somente aqueles efetivamente empregados. Os marcantes índices de crescimento atingidos trouxeram estratégia vantajosa de acumulação a classes investidoras e se difundiram somente a determinados grupos populacionais.

Chegar-se-ia à **modernização conservadora** em um primeiro momento de 1956 a 1986, procurando então corrigi-la para advento da *modernidade genérica simples*, extensiva de direitos a todos os cidadãos, a partir do último período do século XX.

Reconfiguração e reformas

A década de 1980 atingiu os dois países de modo semelhante, uma vez que *dependiam de exportações aos Estados com Regimes Sociais ainda mais desenvolvidos* para adquirirem insumos importados para suas indústrias, em plena crise internacional incluindo a crise financeira e a recessão.

A reestruturação dos programas de investimentos sociais, ocorrida em todo o mundo, levou também a novas constitucionalizações.

Isto se fez diferenciadamente no caso de Canadá e Brasil.

Enquanto o Canadá procurou formas de traduzir uma sociedade que já alcançava diversificação e complexidade de conhecimento gerada a partir de benefícios uniformes e transferências de renda das décadas anteriores, o Brasil ainda buscava uniformizar e distribuir benefícios que tornassem a solidariedade social uma prática de cidadania.

A Constituição canadense refletiu uma sociedade civil com práticas de direitos associativos conexos de responsabilidade civil – empoderando agentes étnicos, femininos, aborígenes, culturais francófonos, congregando diferenças, pelo liberalismo multicultural. Faz do Estado o agente constituído pela sociedade e do indivíduo o portador de direitos conexamente vinculados à constituição social.

A Constituição brasileira refletiu um Estado de Direito igualmente reafirmador dos direitos individuais, e os enunciou em uma composição com *coletivos*, reafirmando prioridades sociais. Procurou viabilizá-los na sua intenção de se constituírem associativamente em sua defesa, mas ainda reflete Estado de Bem Estar inacabado - securitizando organização de interesses construídos corporativamente desde o começo do Estado Social resguardando-os como portadores de direitos sociais.

Os períodos de consolidação das principais áreas sociais são muito similares entre Canadá e Brasil, entre 1935 e 1975, e a sua natureza difere quanto a objetivos estratégicos como já foi ressaltado. A intervenção principal se dá entre 1956 e 1975 - com um interregno importante no Brasil, de 1960 a 1964, momento de grave crise político-institucional.

Neste período amplo, se consolidam nos dois países os seus sistemas universais de Saúde, Previdência, Educação pós-universitária, e se amplia a Assistência Social.

No período de 1951 a 1954, o Brasil teve curta experiência de tentativa de pactos políticos na direção de um liberalismo social que pareciam apontar justamente acordos como os desenvolvidos pelos canadenses – a visão da industrialização e a reforma social rural se articulariam com investimento na educação como prioridade, inclusive com visualização de estratégias combinadas de quadros de apoio ao conceito de educação para capitalizar recursos humanos. Tratava-se de *mesma estratégia* de redeterminação de produtividade que o Canadá estava ampliando, no mesmo momento, visando os mesmos resultados, e que seria altamente sucedida nos anos 1960.

O Canadá criara desde os anos 1940 um programa de seguro desemprego que só teria iniciativa similar em 1964, no Brasil, através do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, embora destinado também a outras finalidades. Um seguro realmente com esta intenção adviria somente nos anos 1980.

Igualmente os canadenses criariam na década de 1950, exitoso programa universal de seguridade da velhice que ao longo dos anos virtualmente acabaria com a pobreza dos idosos, o que o Brasil só institucionalizaria como programa depois da Constituição de 1988.

Os dois países instituíram programa de Habitação Social. No Canadá foi uma agência governamental que atua também como agente fiduciário de hipotecas imobiliárias e grande investidor cooperativo público com províncias e municípios em urbanização. No Brasil, se tratou de um banco prestador de última instância para instituições de crédito e investidor em urbanização. O déficit habitacional canadense é menor substancialmente menor do que o brasileiro, mas cresce com imigrantes.

Resultados

As diferenças nos resultados entre os dois países se traduziriam em anos de escolaridade, diferenciais de renda, estratificação ocupacional combinatória de conhecimento, como vistas na representação política da distribuição social de conhecimento, nos respectivos Parlamentos.

Nos anos 2000, o Canadá tinha dispendido 25% de seu Produto Interno Bruto com programas sociais, representando 8.225 dólares per capita/ano em termos de paridade de poder de compra. Isto se refletia, após média de gastos sempre em torno de 17 a 25% do PIB nas duas décadas anteriores, em população com 12 anos de estudo médio, e 41% com formação superior, na faixa correspondente entre 25 a 64 anos.

No Brasil, o dispêndio havia correspondido a 22.70% do Produto Interno Bruto, ou 1.643 dólares per capita/ano, se refletindo, advindo de gastos médios de 17 a 20% nas décadas anteriores, em uma média de escolaridade de 6 anos, com avanço obtido em 35% da população de 8 anos ou mais de escolaridade. Na faixa de idade correspondente acima de 25 anos, haviam 9% com curso superior.

Em trabalho alentado sobre estrutura de despesa pública e seu retorno social, utilizando-se de avaliações comparativas internacionais, ARAUJO (2006)³⁷⁸ mostrou que para cada unidade monetária arrecadada (no caso canadense, dólares locais) o Canadá investia 0.42 dólares em 1998 em capital humano enquanto o Brasil, 0.11 reais – em ambos especificamente saúde e educação. A comparação torna-se ainda mais relevante quando examinada a despesa comparada sobre o PIB, que evidencia claramente resultado social pelo que os contribuintes aportam, como medida adequada e proporcional. No caso canadense, atingia 16% do PIB, enquanto no brasileiro, era de 3% do PIB.³⁷⁹

A evolução do PIB per capita de Canadá e Brasil e sua relação desde o ano 1950, mostrou momentos em que as diferenças entre os dois países foram reduzidas, especialmente no período de consolidação do crescimento brasileiro, pelo maior ritmo de crescimento. Entretanto, na década de 1980, a diferença voltou a aumentar.

Um trabalhador canadense produzia aproximadamente o mesmo que 3 brasileiros no ano de 1960. Em 1970, já eram necessários quase 4 brasileiros para produzir o mesmo que um canadense. Em 1980, a produtividade brasileira havia alcançado quase a metade, significando que um trabalhador canadense produzia um pouco mais do que dois brasileiros. Em 1990 esta proporção havia caído para 2.6 e finalmente em 2000, caíra mais para 2,8, quase a mesma proporção de 1960.³⁸⁰

Há vários fatores que contribuíram para o mau desempenho da produtividade brasileira, mas o relevante é a limitação de incorporação de conhecimentos.

³⁷⁸ ARAÚJO, Herbert Vieira de. Análise Comparativa do Gasto Social Brasileiro por Índices de Retornos Tributários. Brasília: ESAF. Monografia premiada em 1º lugar no XI Prêmio Tesouro Nacional – 2006, Qualidade do Gasto Público. DF: Taguatinga

³⁷⁹ O PIB de ambos os países, como já referido, foi medido em dólar de paridade de poder de compra. No caso canadense a dollar de 1997, no brasileiro a dollar de 2002.

³⁸⁰ Referência para o Canadá: RAO, Someshwar; TANG, Jianmin et WANG, Weimin. Measuring the Canada-U.S. Productivity Gap, International Productivity Monitor Number 9, Ottawa, 2004. Para o Brasil: VIOTTI, Eduardo - Inovação tecnológica na indústria brasileira. Artigo ao seminário preparatório 3a. Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação, MCT-CGEE, Brasília, 2005. Realizou-se interpolação com a produtividade norte-americana. A produtividade média foi calculada nos dois casos por intermédio da divisão do Produto Interno Bruto (PIB), medido em termos de paridade do poder de compra, pelo número de pessoas empregadas.

As assimetrias resultaram da histórica diferença entre os Estados Sociais dos dois países, pois mesmo com a crise internacional e suas repercussões internas, a distribuição social dos encargos no caso canadense foi extremamente atenuada. Todo um mecanismo de redistribuição operou no sentido de proteção social ao mesmo tempo em que promovia capacidades produtivas pela Saúde e Educação.

Ao verificar-se o começo da década de 1980 nos dois países, comparando-se com o sistema de transferências canadenses, que opera em sentido profundamente redistributivo, os intervalos de renda são muito mais equilibrados no caso do Canadá, e a razão entre os rendimentos mais altos e mais baixos nos dois países é extremamente diferente. No caso canadense, a diferença entre o quintil mais baixo e mais alto, é de 5.01 vezes, e no caso brasileiro, de 23.71 vezes.³⁸¹ As transferências foram construídas pelo próprio sistema tributário, que opera para convergências, em um caso, e em outro para ampliação de disparidades. A linha de pobreza canadense tem se mantido razoavelmente estável em redor de 15% da população medida em famílias - ou 18% medida em renda pessoal - desde anos 1980 até 2000. O País enfrentou recessão no começo dos anos 1990 e depois vigoroso crescimento em meados da década. Há problemas com a pobreza infantil e novos imigrantes, que passaram a ser encarados como prioridades governamentais.³⁸² O Brasil tinha 48.6% entre pobres e indigentes ao final de 1999. Diminuíram em relação à década anterior, quando eram 63.6%.³⁸³

As profundas assimetrias geradas entre os dois sistemas sociais começaram desde os anos 1930, mas entraram em variação sistemática desde os anos 1950, quando da institucionalização do regime *pan canadense* que configurou definitivamente integração equalizadora entre regiões, setores, classes e grupos sociais no Canadá, proporcionando meios, em 50 anos, para que a produtividade do País se situasse na média de 85% da norte-americana. A opção brasileira pelo *Nacional Desenvolvimentismo* procurou em linhas gerais adicionar estratégias similares, mas não

³⁸¹ Fontes: IPEA e Ricardo Paes de Barros, Statistics Canada e Keith Banting, op.cit.

³⁸² Dados da agência governamental Statistics Canada e do conselho que trabalha especificamente com desenvolvimento social no Canadá, o Canadian Council for Social Development

³⁸³ Dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA – e de BARROS, Ricardo Paes, HENRIQUES, Ricardo, MENDONÇA, Rosane. Estabilidade Inaceitável: Desigualdade e Pobreza no Brasil, 2001. Referentes a total de indivíduos vivendo em famílias pobres e indigentes: 22 milhões como indigentes e 53 milhões como pobres de uma população total de 156.250 mil.

Enquanto o cálculo canadense em 1980 fixou a linha de pobreza como a despesa de 58.5% do orçamento para alimento, vestuário e moradia passando após a focar ainda pesquisas com diferentes tipos de famílias, maiores ou menores, urbanas e rurais, no Brasil adota-se procedimentos com salários mínimos e reduções deste chegando a per capita para aferir a capacidade de manutenção.

continha o ingrediente de ampliação de liberalismo como estratégia para inclusão e aumento de produtividade nas relações entre classes médias rurais, classes operárias urbanas e classes industriais. Debatia-se com reformas rurais e foi vencida por *Modernização Conservadora*.

O Brasil só redirecionou nos anos 1990 programas sociais na direção dos que foram bem sucedidos em equalizar capital humano no Canadá, no período de 1960 a 1980, preparando seu redimensionamento efetivo nas duas últimas décadas.

As cidadanias apresentam padrões de *comparação evolutiva*, à medida que desenvolvem seus sistemas de conhecimento advindos de formações modernas já avançadas ou retardatárias – combinando tempos de reflexividade ampliada e combinatória, no caso canadense e tentativa de generalização do tempo de modernidade genérica no caso brasileiro.

Variáveis básicas utilizadas como processo ao longo deste trabalho para abordagem renovada e multiplicada em torno do tema vieram a ser a

Representação política ampliada – que recolocou na agenda do Brasil o debate parlamentarista, ao mesmo tempo em que novas relações de dependência mais avançadas pareciam vincular interdependências em transações externas da sociedade. À semelhança do ocorrido no caso canadense, estas relações começaram a incentivar nos anos 1990 aumento de investimento em capital humano, pela maior complexidade combinatória de informações com as quais operam.

O Canadá iniciou transformações já na década de 1920, ampliou participação do investimento em recursos humanos durante décadas de 1940 e 1950, e definitivamente implantou seu sistema social pan-canadense e Estado de Bem Estar Social nos 30 anos que formaram coalizão social-liberal-social democrata até 1980.

Foi a busca de informações combinatórias de uma sociedade civil crescente que qualificou a nova estratificação social e a representação política através de coalizão partidária estável e desejada pela população. Obtida também dentro de sistema parlamentarista, com distritos, e representação provincial permanente.

Reordenação federativa social - de regiões, setores, classes, grupos e atores a partir da redefinição externa e interna. A construção interativa de subsidiariedades permanentemente negociadas sugere ter possibilitado aumento de distribuição de transferências compensatórias e ao mesmo tempo equalizado conhecimentos e mantido produtividades médias elevadas, mesmo em regiões mais carentes. No caso brasileiro,

as estados e regiões em interação foram impedidos seja em 1937, seja em 1968, por ordem centralizadora de negociarem subsidiariedades federativas e atuarem de modo desenvolto em federação.

Construção de relações modernas entre o meio rural e o meio urbano

Estas relações foram decisivas nos anos de 1940 a 1980 para a consolidação de Estados de Bem Estar Sociais eficientes e redistributivos. A incapacidade de elevação do salário médio real pela oferta indiscriminada de população desqualificada de origem rural ou de urbana de segunda geração rural com baixa qualificação, impede crescimento agregado de capital humano intensivo, e é responsável pela manutenção de homogeneidade arcaica de uma sociedade ainda não requalificada. Convivem no mesmo espaço, estas camadas sociais e as novas gerações urbanas, segundo disparidades regionais muito intensas como as brasileiras. As integrações ofertantes de produtos e serviços rurais não se completaram, e se institucionalizaram conglomerados empresariais ocupando espaço de granjeiros modernos.

No caso do Canadá houve transição oportuna e definitiva para o Estado de Bem Estar Social. Quando a concentração rural se apresentou, virtualizando arrendamentos de terras familiares, a transição urbana e ocupação de novos ofícios já estava em plena formação, oferecendo ocupação e retreinamento amplo.

Exame comparado de regionalidades similares – a partir das constituições de suas regiões migratórias que caracterizaram especificidades dentro de cada um dos Estados Nações, houve regiões com maior ou menor homogeneidade de migrações tardias. Estas regiões foram responsáveis pela formação das alianças agrário-urbanas que impulsionaram formação dos Estados de Bem Estar. O exemplo dos estados sulistas no caso brasileiro foi pertinente, e seguiu padrão de regularidade semelhante ao caso canadense do Oeste. A possibilidade de estudos integrados sobre regiões formativas agrícolas e industriais de ambos os países - principalmente regiões que não viveram tempo pleno colonial da escravidão, com seus entraves à formação rural brasileira, começou a abrir exame também para potencialidades produtivas de regiões contrastadas. Estas poderiam se beneficiar do liberalismo multicultural, acelerador de produtividade pela valorização do *reconhecimento das diferenças*, com aumento da reflexividade.

A institucionalização genérica e universal da cidadania social brasileira continuou nos anos 1990 até 2000 sendo um desafio e promessa que necessita de novos

atores: coalizões políticas diferenciadas das que se evidenciaram no quadro parlamentar como o de 1988 e na composição de parlamentares em 1998, dez anos após.

As proposições apontadas seguidamente por teorias estruturacionistas com a avaliação constante de duas dimensões – estrutura e ação – que se constituem com relativa invariância da estrutura no espaço e tempo, a partir de uma teoria específica de estruturação onde se pode examinar diferenças significativas, parecem ser muito conclusivas ou sedutoras, neste ponto.

Assim como no sujeito radicaria ação e alto dinamismo da Modernidade, em suas sociedades estariam ambientações desta interação, e os agentes da sociedade civil teriam diferenças a partir de formas de estruturação. Viu-se que a Modernidade porém, não constituiu um sistema *per se*, uma vez que nenhum sistema social se constitui sem a presença de atores e agentes humanos que o constroem com representação, tomando a forma política. O que ocorreu nos casos canadense e brasileiro como exemplos advindos da construção da Modernidade, foram processos diferenciados segundo estruturas sociais construídas, em que contextos foram reconstruídos, afetando a própria estrutura que os construiu. A formação de longa duração poderia ter condições favoráveis que a propiciariam, mas como *formação predominante construída ela própria*, não seria viabilizada sem a exploração construtivista que ampliasse e redistribuisse suas possibilidades, alcançando no caso canadense, até o liberalismo multicultural.

Um caminho preliminar de investigações se iniciou por uma teoria explicativa apoiada no construtivismo, visando apoiar um método de compreensão complementar. As realidades apresentam semelhanças em sua construção básica contingente que os agentes encontraram, porém formaram institucionalmente um tempo sócio-cultural que adveio do *conhecimento sobre alternativas* que formularam. Isto foi feito por adequações que construíam. Este tipo de racionalidade, emergente do significado de Modernidade porque se faz extensiva a todos os participantes, favorece soluções mediante reduções e ampliações da experiência amplamente testadas. Se apresenta comparativamente mais eficaz do que a permanente tentativa e erro com apelo à tradição conhecida para conservá-la.

BIBLIOGRAFIA

- ALBO, G. (2002) Neoliberalism, the State, and the Left: A Canadian Perspective **Monthly Review** 54(1).
- ALEXANDER, Jeffrey(1998). *Neofunctionalism and After*. Oxford: Basil Blackwell.
- ALVES, Maria Helena Moreira(1984).*Estado e Oposição no Brasil* (1964-1984). Petrópolis: Editora Vozes
- ANDREW, Petter,(1987) Immaculate Deception: The Charter's Hidden Agenda **The Advocate**,45 pp.856/857
- ARENDT Hannah (1980) *Origens do Totalitarismo*. São Paulo: Companhia das Letras
_____ (1981) *A Condição Humana*.Rio: Bertrand Brasil
- AVELINO FILHO, George. (1999). *Clientelismo e Política no Brasil*. In Novos Estudos CEBRAP.São Paulo: CEBRAP
- BACHA, Sérgio Reginaldo. *Mandado de Injunção*. Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política, nº11
- BALTHAZAR, Louis(1992) *L'Évolution do Nationalisme Québécois*.Chicoutimi: UQAC
- BAKAN, Joel (1991) Constitutional Interpretation and Social Change: You Can't Always Get What You Want (Nor What You Need), in **The Canadian Bar Review**. 70 307.
- BANTING, KEITH (1987) *Welfare State and Canadian Federalism* Montreal: McGill-Queen's University Press
_____ _The Welfare State and inequality in the 1980s, in **Canadian Review of Sociology and Anthropology** 24(3) 1987
_____ (1992) Economic integration and social policy: Canada and the United States, in HUNSLEY, Terrance, ed. *Social Policy in the Global Economy*, Queen's University Press
_____ Social policy reform in Canada, part I, in MORALES-GÓMEZ, Daniel et TORRES, Mario, *Social policy in a Global Society , Parallels and Lessons from the Canada-Latin America Experience*. Ottawa: IDRC, 1995
_____ (2005) Canada: Nation Building in a Federal Welfare State, Project Federalism and the Welfare State. **New World and European Experiences**. Alemanha: Bremen University
- BARBOSA, Rui (1946) *Obras completas*. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, 1946, v.10, t.1, p.143.
- BARBOSA Rui, DISCURSOS, in LIMA, Mario, *Introdução a Origens da Legislação Trabalhista* Porto Alegre: Fundação Paulo de Couto e Silva, 1990.

BARCELLOS, Tanya Maria (org) (1983). *A Política Social Brasileira 1930-64* Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística

BARKER, Ernest *introdução in Social Contract, Essays by Locke, Hume and Rousseau* 1947 : London: The World Classics

BARROS, Cássio Mesquita, Direitos Sociais in *A Constituição Brasileira 1988*, Interpretações, José Cretella Junior, Ives Gandra da Silva Martins et alli, organizadores Rio: Editora Forense Universitária, 1999

BASTOS, Celso Ribeiro (1992) *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva
_____(1995) *Por uma nova Federação*, Coordenador. São Paulo: Revista dos Tribunais

BASTOS, Pedro Paulo (1999) *O presidente desiludido: o pêndulo da política econômica no governo Dutra (1946-1951)*. Campinas: Unicamp, **Revista do Instituto de Economia**.

BENEVIDES, Maria Victoria (1974) *A UDN e o udenismo: ambigüidades do liberalismo brasileiro* São Paulo: Editora Paz e Terra
_____(1976) *O Governo Kubistchek: Desenvolvimento Econômico e Estabilidade Política*. Rio: Paz e Terra, 2a. ed.,

BENETTI, Maria Domingues (1986) *As Relações entre Estado e Cooperativismo: Análise do período 1933/37* Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística.

BERGER, Peter, *The Economic Culture*, in **The Christian Century** Boston: Institute for the Study of Economic Culture, 1997

BERGERON, Josée. Femmes, mères et travailleuses devant l'absence d'une politique nationale de garde des enfants, in MASSON, Dominique(2005) *Femmes et Politiques: L'Etat en Mutation*(org) Université D'Ottawa: Institut d'études des Femmes et Département de Sociologie

BLAIS A. and MCALLUM J. (1987), *Government, special interest groups and economic growth*. Holland: Public **Choice**

BONAVIDES, Paulo. (1996) *A Constituição Aberta*. São Paulo: Malheiros Editores

BOURDIEU, Pierre (1989). *O Poder Simbólico*. Lisboa: Difel

BOURQUE, Gilles and DUCHASTEL, Jules (1996) *Les identités, la fragmentation de la société canadienne et la constitutionalisation des enjeux politiques* in **International Journal of Canadian Studies**, on Citizenship and Rights, 14

BUCHANAN, Paul, *Institucionalizando Relações de Classe no Cone Sul* in **Dados**, vol. 32. São Paulo: Vértice, 1982

BUSH, Gary (1983) State, class and capital: Demystifying the westward shift of power
Canadian Review of Sociology and Anthropology n° 20 (3) 1983

CAIRNS, Alan, Citizens (Outsiders) and Governments (Insiders) in Constitution-Making: The case of Meech Lake, in **Canadian Public Policy** 14, 1988

_____The Limited Constitutional Vision of Meech Lake, in Swinton, Katherine and Rogerson Carol, eds, *Competing Constitutional Visions: The Meech Lake Accord* (1988), Toronto

_____ (1993). *Charter vs. Federalism. The dilemmas of Constitutional Reform*. Montreal: McGill-Queens Univ. Press

CALIDONI, Federica (2005) The effects of public transfers on productivity. Serie di Economia e Politica Economica. Parma: **Università di Parma**

CAMPOS, Roberto (1966). A Nova Imagem do Trabalhismo, in **Digesto Econômico**. São Paulo: Ano 21, n° 188.

CARDOSO DE MELLO, João Manuel (1991). *O Capitalismo Tardio*. SP. Editora Brasiliense

CARDOSO, F. H. & FALETTO, Enzo (1981) Dependência e desenvolvimento na América Latina: ensaio de interpretação sociológica. 6. ed. Rio de Janeiro: Zahar.

CASTRO, Antonio Barros (1971) **Sete Ensaios sobre a economia brasileira**. São Paulo e Rio: Forense. V.II

CLARKSON, Stephen, Continentalism: the Conceptual Challenge for Canadian Social Science, The John Porter Memorial Lectures 1984-1987, **Canadian Sociology and Anthropology Association**, Revised 1988

_____ Disjunctions: Free Trade and the Paradox of Canadian Development in *The New Era of Global Competition: State Policy and Market Power*, eds. Daniel Drache and Meric S. Gerter. Montreal: MacGill-Queens University Press, 1991

_____ (1998) Continentalism: the Conceptual Challenge for Canadian Social Science. **The John Porter Memorial Lectures 1984-1987**, Canadian Sociology and Anthropology Association

_____ The Multicentered, Seminário na Universidade de Toronto: Toronto, 2000

_____ (2005) *The Big Red Machine: How the Liberal Party Dominates Canadian Politics*. UBC

CONKIN, William E. (1990) Access to Justice' As Access to a Lawyer's Language 10 **Windsor Y.B.** Access Just. 454.

CRAIG, Gerald M. (1963) *Upper Canada: The Formative Years, 1784-1841*. Toronto: McClelland & Stewart

COURCHENE, Thomas (2001) *A State of Minds. Toward a Human Capital Future for Canadians*. Montreal: IRPP

_____. Glocalization: The Regional/International Interface, in
Canadian Journal of Regional Science, 18, no. 1 (1995)

DAHL, Robert (1971) *Poliarchy*, Participation and Oposition. New Haven: Yale University Press

DIEMERS, Daniel. On The Social Dimension of Information Quality and Knowledge. Paper to conference at Massachusetts Institute of Technology, 1999. University of St. Gallen: **Swiss Research Institute of Sociology**

DRACHE, Daniel, editor, *Staples, Markets and Cultural Change: Selected Essays by Harold A. Innis* Montreal: McGill-Queen's University Press, 1995.

DREIFUSS, René Armand (1981) 1964, *A conquista do Estado: ação política. Poder e golpe de classe*. Petrópolis: Vozes

DUMONT, Fernand (1996) *Gênese de la Société québécoise*. Montréal: Éditions du Boréal.

DE WITT, John, Etapas iniciais de desenvolvimento e interdependência econômicas, in ALMEIDA, Paulo R. et BARBOSA, Rubens (orgs) *Relações Brasil - Estados Unidos, assimetrias e convergências*, São Paulo: Saraiva, 2002

DRAIBE, Sonia, The Brazilian Developmental Welfare State: rise, decline, perspective in *Social Policy in a Development Context in Late Industrializers: A Comparative Study of Latin America*. **United Nations Social Research Institute Development UNSRID Project** – 2005 -Santiago do Chile

ELIAS, Norbert (1965) *The Established and the Outsiders*. A Sociological Enquiry into Community Problems. London, Frank Cass

_____. (1988). *Envolvimento e Alienação*. Rio: Bertrand Brasil

_____. (1993) *A sociedade dos indivíduos* Lisboa, Dom Quixote,

_____. (1993) *O Processo Civilizador*, vol. 2, Rio: Bertrand Brasil

ELORANTA, Jari (2002), External Security by Domestic Choices : Military Spending as an Impure Public Good among Eleven European States, 1920-1938. Doctoral dissertation. **European University Institute**. 2002.

ESPING-ANDERSEN, Gøsta (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism* Princeton University

FERNANDES, Florestan (1979) *Mudanças Sociais no Brasil*, São Paulo, Ed. Difel

FERRAJOLI, Luigi (2001) *Los fundamentos de los derechos fundamentales*. Madri: Trotta

FERRAZ JR., Tercio Sampaio, *Constituição Brasileira e Modelo de Estado: Hibridismo Ideológico e Condicionantes Históricas*, Revista da Procuradoria do Estado de São Paulo, edição especial dos 10 anos da Constituição Brasileira. São Paulo: 1998

FERREIRA, Oliveiros (1966). *O Fim do Poder Civil*. São Paulo: Editora Convívio

FIGUEIREDO SANTOS, José Alcides. (2002), A Teoria e a Tipologia de Classe Neomarxista de Erik Olin Wright in **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. vol.18 no. 53 São Paulo

FRASER FORUM (2002), *Private Charity versus the Welfare State*. Toronto.

FINKEL, Alvin (1993) Paradise postponed: a re-examination of the Green Book Proposals of 1945. Ottawa: **Journal of the Canadian Historical Association**. New Series. Vol.4.

FONSECA, Pedro (1989) *Vargas: o discurso em perspectiva e o capitalismo em construção*. São Paulo: Brasiliense
_____. Políticas sociais e estabilização econômica no Brasil in **Anos 90**, n. 5 julho 1996 PPG em Historia UFRGS

FOX, Bonnie et John, Women in Labor Market, 1931-1981: Exclusion and competition, **Canadian Review of Sociology and Anthropology** 23(1) 1986

FURTADO, Celso *Formação Econômica do Brasil (1970)* Rio: Lia Editor
_____. (1973) *Análise do Modelo Brasileiro*, Rio: Ed. Civilização Brasileira, 4^a edição.

GETULIO VARGAS (1950) *Campanha Presidencial*. Rio: Jose Olympio Editor
_____. (1950) *A política trabalhista no Brasil*. Rio: José Olympio Editor
_____. Mensagem ao Congresso Nacional, 1951.

GIDDENS, Anthony (1991) *As conseqüências da Modernidade*. São Paulo: UNESP

GIERKE, Otto (1957) *The Natural Law and the theory of society 1500 to 1800* Boston: Beacon Hill

GRAFTON, KNOWLES et OWEN (2002) Social Divergence and Productivity, in **Review of Economic Performance and Social Progress**. Ottawa

GUDIN, Eugênio, Rumos de política econômica, in *A Controvérsia do planejamento na economia brasileira, coletânea da polêmica Simonsen e Gudín*. Primeiras propostas formais de planejamento da economia brasileira ao final do Estado Novo. Rio: **IPEA/INPES**, 1977.

HARTMAN, Yvonne. In Bed with the Enemy: Some Ideas on the Connections between Neoliberalism and the Welfare State. **Current Sociology**, January 2005, Vol. 53(1): 57–73 London: SAGE

HAYEK, Friedrich (1937) *The Economy of Knowledge*, Economica, London

HEELAN, Patrick (1988) *Space-Perception and the Philosophy of Science* Berkeley and Los Angeles: University of California Press.

_____ After Postmodernism: The Scope of Hermeneutics in Natural Science, **Ciclo de Conferências After Post Modernism**, University of Chicago, November, 1997.

HEGEL, G. W. Friedrich. *Princípios da Filosofia do Direito*. Lisboa: Guimarães 1990

HERON, Craig (1996) *The Canadian Labour Movement: A Short History*. Toronto: James Lorimer, 2ª ed. 1996.

HOBHOUSE, Leonard (1911) *Liberalism*. London: Williams and Norgate

HOROWITZ, Ruth, Phenomenology and citizenship: a contribution by Alfred Schutz, in **Philosophy and Phenomenological Research**, 37(3) 1977

HUNTINGTON, Samuel (1999) The lonely superpower. *Foreign Affairs* v.78, nº 2

IANNI, Octávio (1975). *O Colapso do Populismo no Brasil*. Rio: Civilização Brasileira

INNIS, HAROLD A. (1956) *The Fur Trade in Canada: An Introduction to Canadian Economic History*. New Haven: Yale

JENSON, Jane (1997) Fated to live interesting times: Canada's Changing Citizenship regimes. **Canadian Journal of Political Science**, 30

_____ (1998). Mapping Social Cohesion: The State of Canadian Research. **CPRN Study N. F|03**. Ottawa: CPRN

_____ Social Citizenship, Governance and Social Policy, in **Canada-Korea Social Policy Research Cooperation Symposium**. Seoul: 2003

JENSON, Jane e PHILLIPS, Susan (1999) The Changing Canadian Citizenship Regime in C. Crouch, K. Eder e Dambini (eds) *Experiments in Citizenship*, London: Oxford University

JENSON, Jane e SAINT-MARTIN, Denis (2002), Building for a New Welfare Architecture: Fostering Social Cohesion – a comparison of new policy strategies **Université de Montreal**

JOSÉ BONIFÁCIO DE ANDRADA E SILVA, Representação à Assembléia Geral Constituinte e Legislativa do Império do Brasil sobre a escravatura, in *Obras de José Bonifácio*. Santos: Edgard de Cerqueira Falcão, 1965, vol. II

JUNG, Hwa Yool editor, *Existencial Phenomenology and Political Theory: a reader*. Chicago, Henry Regnery Co. 1964

KEYNES, John Maynard (1982). *A Teoria Geral dos Juros, da Moeda e do Emprego*. São Paulo: Atlas

KHUN, Tomas (1998). *A Estrutura das Revoluções Científicas*. São Paulo, Perspectiva

KLAUSEN, Jytte, Social Rights Advocacy and State Building . T.A.Marshall in the Hands of Social Reformers. in **Worlds Politics** 47, 1995

KORPY, Walter (1989) Power, Políticas and State Autonomy in the development of Social Citizenship: Social Rights during sickness in Eighteen OECD Countries since 1930, **American Sociological Review**, 54

_____ (2001) Contentious Institutions: An Augmented Rational-Actor Analysis of the Origins and Path Dependency of Welfare State Institutions in the Western Countries. **Rationality and Society** 13 (2)

LANGLOIS, Simon Empirical Studies on Social Stratification in Quebec and Canada, in Yamic Lemel et Heinz Herbert Noll (orgs) *Changing Structures of Inequality: a Comparative Perspective* .Montreal et Kingston, McGill Queens University Press 2002

LIMA, Oliveira (1997) *O Movimento da Independência. 1821-1822*.Rio: Topbooks

LIPSET, Seymour Martin (1990). *The Continental Divide*. New York: Routledge

LIVINGSTONE, William (1956) *Federalism and Constitutional Change*. Oxford: Clarendon Press.

LEOPOLDI, Maria Antonieta (1994) O difícil caminho do meio: Estado, Burguesia e Industrialização no Segundo Governo Vargas (1951-54) in: *Vargas e a crise dos anos 50*. Ângela de Castro Gomes (org) Rio: Relume Dumará

LOCKE, John (1994) *Segundo Tratado sobre o governo civil* Petrópolis: Vozes, ed. orig.1689

LOVE, Joseph LeRoy Political Participation in Brazil (1881-1969), in Luso Brazilian Review,n°VII 2, 1970

_____ (1971) *O Regionalismo Gaúcho* São Paulo: Perspectiva

_____ (1996) *Crafting the Third World: Theorizing Underdevelopment in Rumania and Brazil* Stanford Univ. Press

MACHADO, Carlos Augusto Alcântara (2000) *Mandado de Injunção*, São Paulo, Atlas

MACPHERSON, Crawford (1978) *A Democracia Liberal: Origens e perspectivas*. Rio: Zahar

MACLENNAN, Hugh (1945) *Two Solitudes* Toronto: William Collins and Sons, 1a Ed.

MAJURY, Diana (2002) The charter, equality rights, and women: equivocation and celebration. Ottawa: **Osgoode Hall Law Journal** , vol. 40, nos. 3 & 4

MARX, Karl (1970) *Critique of Hegel's Philosophy of Right*. Cambridge University Press Ed. Joseph O'Malley. Transl. by Annette Jolin and Joseph O'Malley

_____ *O Capital*. Vol. I, tomo 2, São Paulo : Abril 1984.

MANNHEIM, Karl (1929) *Idéologie et Utopie* – une introduction à la sociologie de connaissance. Édition électronique Bibliothèque Paul Émile Boulet- Université de Québec a Chicoutimi. Canada.

_____ (1952). *Essays on the Sociology of Knowledge*. London: Routledge and Kegan Paul

MANUAL BÁSICO DA ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA, Estado-Maior das Forças Armadas. **Departamento de Estudos. ESG.** Rio: 1976

MARESCA, S et COURRY, Guillaume, Os Dirigentes Camponeses e a Construção dos Grupos Sociais, in Garrigou, Alain et Lacroix, Bernard orgs. (1997) *Norbert Elias, A Política e a História*. São Paulo: Perspectiva

MARSHALL, THOMAS(1967) *Cidadania, Classe Social e Status* Rio: Zahar Editores

MARTIN, Paul Joseph James Depoimento “Citizenship and the People’s World”, in William Kaplan (ed.) (1993) *Belonging: The Meaning and the Future of Canadian Citizenship*. Montreal: McGill-Queens

MASSON, Dominique(2005) *Femmes et Politiques: L’Etat en Mutation*(org) Université D’Ottawa: Institut d’études des Femmes et Département de Sociologie

MATURANA, Humberto, et VARELA, Francisco (1995). *Autopoiesis: la Organización de lo Viviente*. Santiago: Ed. Universitária

MAUSS, Marcel (1980). *Ensaio sobre a Dádiva*. Lisboa: Edições70

MCGUIRE, Martin C. et MANCUR OLSON, Jr., The Economics of Autocracy and Majority Rule: The Invisible Hand and the Use of Force in **Journal of Economic Literature**, Vol. 34,1996

MENNEL, Stephen (1989) *Norbert Elias: Civilization and Human Self Image* Oxford: Basi Blackwel

MERCADANTE, Paulo (1965). *A Consciência Conservadora no Brasil*. Rio: Saga

MICHELS, Carlos et alli (1998) *Cidadão Constituinte. A Saga das Emendas Populares*. São Paulo: Paz e Terra

MOLYNEUX, Maxine (2003) *Movimientos de mujeres en América Latina*. Un estudio teórico comparado. Madrid: Catedra: Universidad de Valencia,

MONIÈRE, Denis (1977) *Le développement des idéologies au Québec : des origines a nos jours*. Montréal: Editions Québec

MORA, Jose. Suárez y la filosofía moderna, in **Cuestiones disputadas**, Madrid, Revista de Occidente, 1955

MONTESQUIEU(1996) *O Espírito das Leis*. Trad. de Cristina Muracho. São Paulo: Ed. Martins Fontes, ed. orig, 1748.

MOORE JR., Barrington (1966) *The Social Origins of Democracy and Dictatorship: Lord, Peasants and the Making of the Modern World*, Boston: Beacon Press

MORAES, Alexandre de, *Constituição do Brasil interpretada*, Ed. Atlas, 1ª ed. 2002

MORIN, Edgar (1991) *Um nouveau commencement*. Paris. Editions du Seuil

MORSE, Richard, (1995) *O Espelho do Próspero*. Cultura e Idéias nas Américas. São Paulo: Cia. das Letras

NABUCO, Joaquim. Discurso em 8 de agosto de 1888. Perfis, Congresso Nacional

ORNELLAS, Manoelito de (1948) *Gaúchos e Beduínos*.Rio de Janeiro: José Olympio Editor

PASQUALINI, Alberto. Obra Social e Política.Pedro Simon (org).**Senado Federal**, 1974,Vol. II

PEDRO I, Dia do Fico, 9 de janeiro de 1822, ARQUIVO NACIONAL. Rio: Conselho Federal de Cultura, 1973, Tomo II.

PARSON, Helen, Regional Trends of Agricultural Restructuring in Canada Waterloo. **Canadian Journal of Regional Science**, n° XXII: 3, 1999

PARSONS, Talcott, Evolutionary Universals in Society, in **American Sociological Review**, 1964, Cap 9

_____(1966) *Societies:Evolutionary and Comparative Perspectives* Columbia: Columbia University Press

PINHEIRO, Paulo Sarmiento, *Brasil: a crise do Café in História do século XX*, Abril, São Paulo, 2000

PEREIRA, Luiza. Habitação popular no RS (1890-1980) Porto Alegre, Sociologia, UFRGS, Dissertação de Mestrado, 1982

POULANTZAS, Nicos (1971) *Poder político e classes sociais*. Porto: Portucalense

OFFE, C., LENHARDT, G. Social policy and the theory of the state, in OFFE, C., KEANE, J. (eds.). *Contradictions of the welfare state*, 4 ed. Cambridge, Mass.: MIT Press, 1994

ORLOFF, Ann Shola et SKOCPOL,Theda 1984.Why not equal protection? Explaining the politics of public social spending in Britain, 1900-1911, and the United States, 1880s-1920.**American Sociological Review** 49

ORLOFF, Ann (1993).*The Politics of Pensions: A Comparative Analysis of Britain, Canada and the United States*, 1880-1940. Univ. of Wisconsin Press

OSVALDO ARANHA, trecho de carta a Juracy Magalhães em 07.12.1953 in **Impasse na Democracia Brasileira**. Coletânea de Documentos.1951-1955 (1983). Rio de Janeiro: FGV Editora.

_____ trecho de carta a Getúlio Vargas em 23.01.1954, in **Impasse na Democracia Brasileira**. Coletânea de Documentos.1951-1955 (1983). Rio de Janeiro: FGV Editora.

PASTORE, José, Informalidade:Estragos e Soluções.**Congresso do Coppead**,Rio,2004.

PIERSON, Christopher (2004) Late industrializers and the development of welfare state. Geneva: **United Nations Research Institute for Social Development**.

QUEIROZ, Maria Isaura (1976) *O mandonismo local na vida política brasileira*. São Paulo, Alfa-Ômega

RICHARDS, John and PRATT, Larry (1979) *Prairie Capitalism: Power and Influence in the New West*. Toronto: McClelland and Stewart

RAMOS, Dirceu Torrecilas (2000). *O federalismo assimétrico*. Rio: Forense, 2ª ed.

RAMOS, Guerreiro (1996). *A redução sociológica*. 3ª ed. Rio: Editora UF

RANGEL, Ignácio (1957). *Dualidade Básica da Economia Brasileira*. Rio: MEC.ISEB
_____ Revisitando a questão nacional in **Encontros com a Civilização Brasileira**, n°27,1980.

REALE JR., Miguel Democracia e Cidadania no Brasil, in **Revista de Direito da UFRGS**, v.21, março 2002, Porto Alegre

RODRIGUES, José Honório (1973) *Conciliação e Reforma no Brasil*. Rio: Civilização Brasileira

ROEMER, John. (1989) *Valor, Explotación e Clase*. México: Fondo de Cultura Económica.

ROUSSEAU (2001) *O Contrato Social*. São Paulo: Martins Fontes, ed.orig. 1762

RUSSEL, Peter H (1983) The Political Purposes of the Canadian Charter of Rights and Freedom, in **The Canadian Bar Review**, vol.61, n° 1, March

SAFARIAN, A.E (1970) *The Canadian economy in the great depression*. Toronto: McClell and Stewart

SANTOS, Wanderley Guilherme dos (1979) *Cidadania e Justiça*. Rio: Campus

SCHWARTZMANN, Simon (1988) *Bases do Autoritarismo Brasileiro* Rio: Campus.

STRECK, Lênio (1999). *Hermenêutica Jurídica em Crise*.Porto Alegre: Livraria do Advogado

SIMONSEN, Roberto. Os Industriais de São Paulo **Revista Industrial de S. Paulo**.
Ano II, 1946, Nº. 18

_____ A Planificação da economia brasileira, in *A Controvérsia do planejamento na economia brasileira, coletânea da polêmica Simonsen e Gudin*. Primeiras propostas formais de planejamento da economia brasileira ao final do Estado Novo. Rio: **IPEA/INPES**, 1977.

SCHUTZ, Alfred (1967) *The Phenomenology of Social World*. Northwestern University Press, Evanston

_____ (1973) *The Structures of the life-world*, co-escrita póstumamente por LUCKMANN, Thomas. Evanston: Northwestern University Press, Evanston

_____ (1976) *Collected Papers*. Volume II. The Hague. Martius Nijhoff.

_____ (1996) *Political Economy: Human Conduct in Social Life* In Wagner, H., Psathas, G., and Kersten F. (eds.) **Alfred Schutz, Collected Papers**, Vol. IV, Dordrecht: Kluwer Academic Publishers. versão original: 1936) *Über Wissen und Wirtschaft*, 15 October 1936

SMITH, Michael S (1999) *Insecurity in the Labour Market: Canada since the 2nd World War* in **Canadian Journal of Sociology**, 24, 2, 1999

SOMBART, Werner (1913) *The Jews and the modern capitalism* London: T. Fisher Unwin.

_____ (1982) *El Burguês* Madrid: Alianza Editorial

SOMERS, Margaret, *Citizenship and the place of the public sphere: law, community and political culture in the transition to democracy*. **American Sociological Review**, 1993, Vol.58

STANLEY, Dick. 2003 *What do we know about Social Cohesion: The Research Perspective of the Federal's Government Social Cohesion Research Network*, in **Canadian Journal of Sociology** 28(1)

VIANNA, José de Oliveira (1951). *Direito do Trabalho e Democracia Social: O problema da incorporação do trabalhador ao Estado*. Rio: Nacional

_____ (1952). *Populações Meridionais do Brasil*, Vol. II, O Campeador Rio-Grandense, Rio: José Olympio Editor

VIANNA, Sergio Bessermann (1987) *A Política Econômica do Segundo Governo Vargas*. Rio: BNDES

WILENSKY, Harold (1975). *The welfare state and equality*. Berkeley: University of California Press.

WRIGHTSON, Keith. 1982. *English Society*. London: Hutchinson

TAVARES, José Giusti (1994) *Sistemas Eleitorais nas democracias contemporâneas*. Rio: Relume Dumará

TAYLOR, Malcolm (1978) *Health Insurance and Canadian Public Policy: The Seven Decisions that created the Canadian Health Insurance System*. Montreal

THÉRIAULT, Joseph Yvon (2002) *Critique de l'Américanité. Mémoire et Démocratie au Québec*. Montréal. Québec Amérique.

TITMUS, Richard (1974) *Social Policy. An Introduction*. London: Brian Abel-Smith/Kay Eds.

TRUDEAU, Pierre Elliott, (1968) *Some Obstacles to Democracy in Quebec, in Federalism and the French Canadians*. Toronto: Macmillan
_____. The Theory and Practice of Federalism, in Max e Monique Nemni, (1984). *A Conversation with Pierre Elliot Trudeau*. Univ. of Toronto

TRUDEL, Marcel (1968) *Initiation à la Nouvelle –France. Histoire et institutions*. Montréal

TURPEL, Mary Ellen (1991) *Aboriginal Peoples and the Canadian Charter: Interpretive Monopolies, Cultural Differences* in Richard F. Devlin, ed. **Canadian Perspectives on Legal Theory** Toronto: E. Montgomery, 503.

THOMAS, Paul (1997) *Caucus and Representation in Canada*, in *Party Caucuses: Behind Closed Doors* Ottawa, 1997 **Canadian Study of Parliament Group**

ULRICH, Maria Alaíde, Carlos Lacerda e a UDN. Porto Alegre, Tese de Doutorado, PUCRS, 1980

VINHAS, Moisés (1970). *Estudos sobre o Proletariado*. Rio: Editora Civilização Brasileira

WARSKETT, Rosemary (2004) *Thinking Through Labour's Organizing Strategies: Conference*. **York University**: Ontario

WEBER, Max (1999) *Economia e Sociedade*. Brasília: Editora UNB

WEYLAND, Sarah (1999) *Immigration, Multiculturalism and National Identity in Canada and France*. Dissertation to PHD. **University of Maryland**, Baltimore, USA

WEHLING, Arno, *A monarquia dual luso-brasileira – crise colonial, inspiração hispânica e criação do Reino Unido*, in *Anais do Seminário Internacional D. João VI* Rio: Museu Histórico Nacional, 2000.

WHITE, Deena (2003) *Social Policy and solidarity, orphans of the new model of social cohesion* in **Canadian Journal of Sociology**, v28, Alberta.

WRIGHT, Erik Olin (1985) *Classes*. London: Verso
_____. (1994) *Interrogating Inequality: Essays on Class Analysis, Socialism and Marxism*. London: Verso

_____ (1997) *Class Counts: Comparative Studies in Class Analysis*.
Cambridge: Cambridge University Press.

XAVIER, Edgar de Andrade, As diretrizes da política salarial de Vargas a Geisel, Porto Alegre, PUCRS, 1979, Tese de Mestrado

ZAHLUTH BASTOS, Pedro Paulo, As aporias do liberalismo periférico: lições históricas e cenários do governo Lula, Unicamp, **Instituto de Economia**, 2004

YOUNG, Claire F.L. (2000), Les femmes, l'impôt et les programmes sociaux : répercussions, selon le sexe, du financement des programmes sociaux par l'entremise du régime fiscal. Ottawa: **Condition Feminine**

ANEXO

Lista de entrevistados

CANADÁ

Rhoda Howard Hassman – socióloga titular da Cadeira Canada Research Global Studies and Political Science Universidade Laurier Waterloo- Ontário

Louis Balthazar – cientista político – Universidade Laval – Québec

Jules Duchastel – sociólogo – Coordenador da Cátedra Canadá: Cidadania Democracia e Mundialização Université de Québec a Montreal

Pierre Ancil – diretor do Institut d'Études Canadiennes

Daniel Drache – diretor do Robarts Centre for Canadian Studies, York University

Larry Brown - secretário geral da National Union of Public and General Employees
- União Nacional de Empregados Gerais e Públicos

Keith Banting - professor e ex-diretor de Policy Studies School of Queens.

Thomas Courchene – Economista e especialista em Relações Intergovernamentais da Policy Studies School of Queens.

Nancy Hughes Anthony - presidente da Canadian Chamber of Commerce

Câmara do Comércio do Canadá – Toronto

Raymonde Folco – presidente da Comissão Parlamentar de Recursos Humanos,
Educação, Ciência e Tecnologia na data da entrevista, 2005

BRASIL

Cláudio Accurso professor da Universidade Federal do Rio Grande do Sul
especializado em Economia do Desenvolvimento ,consultor da Comissão Econômica
para a América Latina

Ernilo Stein, filósofo da cultura e professor da Universidade Federal do Rio Grande do
Sul e Pontifícia Universidade Católica

José Giusti Tavares Professor de Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande
do Sul e professor visitante da Universidade de Notre Dame(EUA)

Especialista em teoria política, da representação política e teoria política comparada.

Tarcísio Zimmermann – presidente da Comissão do Trabalho da Câmara dos Deputados
na data da entrevista – 2005

Rosane da Silva Secretaria Nacional de Políticas Sindicais da Central Única dos
Trabalhadores

Dagoberto Godoy , vice-presidente da Confederação Nacional da Indústria

Carlos Abilcalil Presidente da Comissão de Educação da Câmara dos Deputados
na data da entrevista - 2005