

PLANO DE TRABALHO

PROCESSO DECISÓRIO E ORGANIZAÇÃO DE INTERESSES:  
A POLÍTICA TRABALHISTA E PREVIDENCIÁRIA

LUCIANA DE BARROS JACCOUD  
maio de 1993

## 1. JUSTIFICATIVA E OBJETO:

O estado brasileiro hoje vive uma grande crise. Vivemos uma crescente perda de referências dentro da sociedade brasileira e os comportamentos políticos são, cada vez mais, prisioneiros de particularismos. Nesta última década o aparelho de Estado e o sistema político não tem se mostrado capazes de digerir, hierarquizar e dar resposta aos principais problemas da agenda política nacional.

Esta paralisia do processo decisório é bem representada no caso das políticas sociais. Desde os anos 30, o tema da exclusão social das classes trabalhadoras foi incorporado ao discurso político-partidário e começa a ser enfrentado de forma progressivamente institucionalizada no interior da estrutura jurídica e administrativa do Estado brasileiro. Passando, até 1964, por um período de expansão fragmentada e se consolidando durante o período autoritário, o conjunto de políticas sociais organizadas em sistemas nacionais geridos ou regulados pela esfera pública transformou-se, com a redemocratização do País, em objeto de amplas demandas e grandes reformas.

O retorno à democracia nos anos 80 e a instalação, em 1985, da chamada Nova República, foi acompanhada pela emergência de um novo padrão de organização das políticas sociais brasileiras tendo por base, sobretudo, o compromisso político de resgatar a "dívida social" que o desenvolvimento econômico das décadas anteriores teria deixado com a classe trabalhadora do País. A Assembléia Nacional Constituinte aprofunda este novo padrão, definindo como características centrais a universalidade do atendimento, a seletividade dos serviços, a democratização da gestão, além de organizar em novas bases o sistema de financiamento dos serviços sociais.

Entretanto, no período pós-constituinte, este modelo tem encontrado dificuldades para sua execução. Dificuldades de gestão, dificuldades administrativas e, principalmente, dificuldades políticas. As decisões da Assembléia Constituinte não se consolidaram seja como um sistema institucional e burocraticamente organizado seja em termos de garantia ao cidadão de direitos já adquiridos.

De uma parte, todo este rol de problemas reforça e estimula a discussão sobre o caráter político e sobre a base social daquela proposta de proteção social, hegemônica durante o processo de transição democrática, estimuladora do Programa de reformas sociais da "Nova República" e matriz do modelo de proteção social adotado na Constituinte de 1988. De outro lado, estimula a reflexão mais ampla sobre os compromissos políticos que sustentam os sistemas de proteção social e seu desenvolvimento histórico.

A política social, "centro do dilema distributivo" como afirma Abranches (1989), é "objeto de pressões e conflitos pela apropriação da renda social", deve ser entendida num contexto de demanda e organização de interesses diversos e mesmo antagônicos".

Se estes interesses não se manifestam tão somente em momentos de definição jurídico-institucional do escopo da ação estatal, como demonstram as manifestações e mobilizações de grupos políticos e segmentos sociais durante os processos de implementação de ações públicas, lá encontra-se, contudo, um lugar privilegiado de demarcação de objetivos, explicitação de princípios, consolidação de direitos e distribuição de poder.

Nós acreditamos que a afirmação da democracia moderna é um processo que depende de compromissos políticos também sobre a questão social e a ação social do Estado. Para nós, a importância de compreender como este compromisso se consolidou na Europa advém tanto de suas implicações teóricas quanto empíricas, seja sobre a organização mesma daquelas políticas como também sobre a própria questão democrática.

Desse modo, nosso objetivo é de estudar os processos de decisão de políticas sociais no Brasil e na França, destacando o caso das políticas de trabalho e seguridade social. Nós desejamos analisar os modelos e instrumentos de organização e mediação de interesses destas políticas e suas trajetórias nos Poderes Executivo e Legislativo.

## 2. ASPECTOS POLÍTICO-INSTITUCIONAIS: DEFININDO O OBJETO DE ESTUDO

Várias questões se apresentam, ao analisarmos o processo de consolidação da agenda de reformas sociais apresentadas na década de 80 e as respostas apresentadas pelo sistema político quando da eleição e dos trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte. Pretendemos privilegiar os aspectos político-institucionais que advêm de nossa trajetória de redemocratização e de modernização econômica entendendo que, cada vez mais, as transformações sociais dependem da capacidade de atuação das instâncias de negociação, e estas, de sua representatividade e legitimidade. Na realidade, estamos tratando das características e dos instrumentos de articulação e mediação Sociedade e Estado na história recente do Brasil, dos mecanismos de representação dos autores sociais frente aos sistema político-partidário, assim como a competência das instituições políticas e estatais em atuar no meio do conflito distributivo, quer de recursos políticos, quer financeiros.

As dificuldades enfrentadas pela sociedade política e civil brasileira durante o período da transição política para a organização e implementação de uma agenda nacional para o desenvolvimento nacional, a consolidação de um sistema de proteção social e os caminhos possíveis para sua evolução no sentido do resgate da cidadania e do enfrentamento da desigualdade social no Brasil, tem recebido análise importantes e, em muitos aspectos, contraditórios.

Para Fábio Wanderley Reis (1990), por exemplo, o desenvolvimento da cidadania envolve sempre, e necessariamente, o crescimento da regulação estatal, ou seja, a consagração legal e o disciplinamento pelo Estado da conduta dos cidadãos. Criticando a

caracterização de "cidadania regulada" forjada por Wanderley Guilherme dos Santos (1979) para o caso brasileiro, Reis propõe a reflexão sobre a experiência do Welfare State dos países capitalistas centrais para reavaliarmos o papel e a importância do corporativismo sindical e suas ligações com o sistema partidário, assim como do cidadão apresentado como cliente do Estado, para organização de políticos sociais no país. Para ele, a tarefa de construir um Welfare State digno do nome no Brasil, implica no reconhecimento e aperfeiçoamento institucional dos mecanismos de articulação corporativa ente Estado e Sociedade.

Para outros autores que vem destacando a trajetória da ação estatal na área social setorial e historicamente, a constituição de um Welfare State deve ser fortalecida tanto a nível político como operacional (Draibe e Aureliano, 1989; Draibe, 1990). Contudo a opinião de que a implementação de programas sociais, para ter sucesso no quadro de crise que marca no País, deve buscar sua articulação sistêmica não entre si ou ao seu nível específico, mas sim a nível das políticas macroeconômicas do País, faz corrente entre alguns analistas (Abranches, 1898).

A análise da evolução do Estado patrimonialista no Brasil (Lamounier e Souza, 1989) assim como as análises mais recentes sobre o descompasso ente a atuação das elites empresariais e sindicais e as instituições políticas no país (Tavares, 1989; Nakamo, 1989; Diniz, 1991; Amadeo e Camargo, 1991 e 1991-a) também tem levantado questões de grande importância para a análise do desenvolvimento das políticas sociais no Brasil. Tem ajudado a compreender os processo e mecanismos político-institucionais de representação e mediação de interesses na sociedade brasileira, suas instâncias de negociação, assim como as formas predominantes de articulação entre Estado-Sociedade.

Neste contexto do debate nacional, a volta a alguns autores que vem analisando a evolução do Welfare State europeu pode ser bastante estimulante. As sociedades contemporâneas tem sido marcadas historicamente pela reprodução cada vez mais ampliada de sua diversidade social e cultural, assim como pela complexidade de sua tacitura política e econômica. Este contexto é acompanhado pela ampliação e pulverização dos conflitos que, se por um lado implicam no aumento das demandas sociais sobre o Estado, por outro lado, ampliando o aparelho do Estado, criam novas formas de regulação sobre a reprodução do capital e do trabalho, dispersam os núcleos de poder, reforçam a burocracia como autor político e relativizam o papel dos partidos políticos como representantes e mediadores de interesses, assim como o poder decisório dos Parlamentos. De fato, o sistema democrático resguarda aos partidos políticos o papel de representação da sociedade civil, processamento de suas demandas e disputa legitimada do poder político. Contudo, e cada vez mais, o papel de representação e interdição vem sendo desenvolvido pro outras instituições e organizações da sociedade civil e política em um fenômeno que não é só brasileiro (Marques-Pereira, 1989).

Segundo Esping-Andersen (1991), três fatores devem ser analisados para se explicar as formações dos diferentes tipos de Welfare

States: a natureza da mobilização de classe, em especial da classe trabalhadora, a edificação de coalisões políticas de classe e a formação histórica da institucionalização do regime. Para ele, o Welfare state é muito mais do que um mecanismo compensador de desigualdades sociais característico das social-democracias. O Welfare State, promovido às vezes por governos socialistas ou não, seria de fato um sistema de estratificação social, influenciando no ordenamento das relações sociais através das políticas sociais. Para Esping-Anderson, os estudos sobre Welfare State devem tomar um caminho comparativo observado que estamos falando de tipos diferentes de regimes e não de uma matéria que contenha diferenciais de graduação.

Para Rosanvallon (1985), o Welfare State tampouco se configura como um mero compensador de desequilíbrios sociais e econômicos do capitalismo. ele seria de fato um movimento do estado-nação moderno, surgindo da emergência tanto do indivíduo possuidor de direitos como do Estado-protetor da vida e da propriedade. contudo, para este autor, o Welfare state está profundamente ligado à social-democracia (a diferença seria de grau e não de natureza entre as grandes social-democracias e os Welfare states de outras democracias burguesas, liberais ou conservadoras). Na sua concepção, o welfare é um contrato social que tem como base uma solidariedade social consolidada através do Estado. Este sistema exigiria um sistema ativo de negociações sociais e, desta forma, representaria ainda hoje a "razão democrática" no estado moderno. Rosanvallon diagnostica uma crise do Welfare State moderno e propõe que a reflexão contemporânea se dirija à três objetivos: reduzir a demanda social sobre o Estado (fortalecimento da sociedade civil), reelaborar a solidariedade social e aumentar a visibilidade dos conflitos sociais.

De fato, novos arranjos institucionais tem surgido ou tem sido propostos frente a estas questões. Alguns apontam para o modelo capital-trabalho, com a criação de novas formas, fóruns, arranjos institucionais que aumentem a velocidade e eficácia das decisões. Contudo cabe lembrar, como bem destacou Diniz (1992,41), que coexistem em todas as sociedade modernas diferentes padrões de articulação Estado-sociedade: "pluralismo, corporativismo não são formatos excludentes". São as formas de organização social e de agregação de interesse na área de algumas políticas sociais específicas que queremos estudar no período 1978/88.

### 3. METODOLOGIA E PROCEDIMENTOS:

Nosso objetivo é analisar o processo de decisão de políticas sociais no Brasil e na França, especialmente o caso das políticas de trabalho e de seguridade social. Deverão ser destacados no estudo os seguintes pontos: 1. o formato das instituições publicas que desenvolvem estas políticas; 2. o processo de organização de interesses e seus lugares de articulação de demandas; 3. os processos de decisão dentro do Parlamento e do Poder Executivo; 4. os fóruns de decisão onde os atores da sociedade civil tem participação; 5. a sustentação política e as coalisões

político-partidárias dos sistemas de proteção social.

Estas reflexões nos permitirão aprofundar a análise sobre o papel jogado por quatro diferentes atores, quais sejam, os partidos políticos, os grupos de interesses representantes de segmentos organizados do capital e do trabalho, e a burocracia pública, na constituição de demandas e de novos "locus" de articulação entre eles, em especial o parlamento e fóruns coletivos governamentais e não governamentais.

As etapas de pesquisa incluirão, em primeiro lugar, um estudo de caráter mais teórico sobre a intervenção social do Estado, a formação e organização do Estado de Bem Estar e sua base política. Num segundo momento será realizada uma análise do caso do sistema de proteção social na França, mais especialmente das políticas de trabalho (regulamentação das relações capital-trabalho, justiça do trabalho e atuação sindical) e de seguridade (coberturas temporárias ou permanentes devido à impossibilidade de trabalho, seguro-desemprego e programa de renda mínimo).

Para o caso brasileiro, no estudo daquelas políticas nós privilegiaremos a análise os tipos e instrumentos de representação e mediação de interesses na década de 80, assim como esforço as decisões da Assembléia Nacional Constituinte num contexto de organização de um Estado de Bem Estar no Brasil e os esforços para sua implantação posterior. Nós destacaremos o processo de reforma das políticas sociais procurando refletir sobre as necessidades e possibilidades de reformas institucionais que ampliem a capacidade de negociação entre os principais atores.

As instituições de representação, as regras de disputa política e as normas e liturgias formais e informais que sustentam o processo decisório intra e extra-maquina tem em si grande capacidade de determinar não só a distribuição de poder como o resultado de políticas públicas. No Brasil, o fim da década de 70 e a década de 80 assistiram ao aparecimento e fortalecimento de novos atores no processo decisório. Não só sindicatos de trabalhadores mas entidades de representação de setores empresariais, o Judiciário e o próprio Legislativo. Essa realidade é absorvida de forma ambígua e descontinuada pelo Estado no desenvolvimento de suas políticas. E de fato este é o grande desafio para as próximas décadas: democratizar o processo decisório, fortalecer os instrumentos de representação e mediação de interesses e transformar as políticas sociais em efetivo mecanismo de resgate da cidadania e da justiça social no Brasil.

