

O Fundo Público e as relações entre Estado e Cidadania.

Prof. Dr. Cezar Honorato

Professor Pesquisador do Laboratório de Políticas Públicas e da Faculdade de Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro e do Departamento de História da Universidade Federal Fluminense – Brasil. Artigo publicado no III Congresso Internacional História em Debates, Santiago de Compostela, julho/2004.

A crise de 1929 e a Grande Depressão que atingiram a economia mundial da virada dos anos 1930, além de colocarem em xeque alguns dos fundamentos do capitalismo e da relação capital-trabalho, exigiram uma redefinição do papel do Estado na sociedade capitalista – e com isso, a relação Estado-sociedade - como forma de garantir a própria sobrevivência do sistema e redefinir a própria lógica do capitalismo que passou a caracterizar o século XX.

Podendo ser considerada a maior crise pela qual passou o capitalismo, a Grande Crise marcou o fim do século XIX e o início de uma nova era tanto para o capitalismo - no seu sentido mais estrito - quanto para as sociedades de todo o mundo. Nenhuma parte do globo e nenhum segmento do capital ficaram a ela imune ou dela não sentiram os efeitos.

Dentre os muitos desdobramentos da Grande Crise, parece-nos de fundamental importância – embora nem sempre merecendo o destaque devido por parte da historiografia – a profunda reforma pela qual passaram os estados nacionais. Se é verdade que toda uma literatura enfatiza até a exaustão a crise das democracias do entre-guerras como um de seus corolários basilares, também é que, excetuando-se os estudos específicos acerca das medidas tomadas pelos estados para debelá-la, pouco tem atentado a historiografia para o fato de que, desde então, o estado adquiriu uma outra configuração e passou a desempenhar um papel diferenciado nas sociedades.

Para nós historiadores de ofício, analisar as mudanças ocorridas na relação Estado-sociedade desde o início dos anos 1930 - e as novas configurações propostas desde meados dos anos 1970 - nas economias centrais e naquelas dependentes ou periféricas, podem nos ajudar a entender processos que interferem diretamente na qualidade de vida de milhões de pessoas em todo o mundo.

Por essa temática ser considerada normalmente como pertencente aos domínios da ciência política e da economia e não da história, acaba por afastar os profissionais da área da possibilidade de análise de processos ultra-contemporâneos, criando, ao mesmo tempo, obstáculos à nossa inserção no campo de debates e contribuições visando a melhoria da qualidade de vida de milhões de pessoas no mundo.

O objetivo principal de nossa participação neste Congresso é o de atrair outros pesquisadores que tem, de forma muitas vezes desarticulada e solitária, tentado refletir acerca da relação estado-sociedade tendo como epicentro a montagem e as modificações

relativas ao fundo público e a implantação/desmontagem do chamado welfare state. Mais ainda, caso utilizássemos a identificação e o tratamento de fontes, as metodologias e as perspectivas que o “fazer do historiador” nos permite, poderíamos deslocar os debates das grandes categorias, abstrações e generalizações, para a análise de processos específicos e concretos.

Nessa perspectiva, interessa-nos refletir acerca do papel do fundo público na montagem do welfare state como forma de atrair a atenção da importância de tal processo particularmente no contexto de que um novo ciclo do capitalismo que pode ser identificado desde meados dos anos 1970 marcado pela globalização, pelo neo-liberalismo e pelo desmonte das políticas sociais em vários países, particularmente na América Latina.

1 – A Constituição do Fundo Público e a Gestão do Welfare State

Advindo de uma prática oriunda do final do século XVIII e, amadurecida ao longo do século XIX, o Estado caracterizava-se nos anos 1920 pelo atendimento dos interesses de frações do capital e de seus respectivos segmentos de classe e não, do capitalismo enquanto totalidade. Sem apresentar um modelo mais amplo de sociedade que incorporasse um projeto social, claro é que a sua grande força era a do exercício do poder repressor e intervencionista contra as manifestações do trabalho, intervindo para maximizar a expansão de segmentos do capital junto as regiões extra-europeias ocidentais caracterizando-se como a “face armada” do Imperialismo.

Se Marx e seus contemporâneos percebiam o Estado como um “locus” – quase um bunker – do poder burguês isto se devia, em grande parte, a própria concretude do Estado ao seu tempo. Contudo, ao final da década de 1920, muitos intelectuais marxistas nas suas múltiplas perspectivas percebiam que o estado mudara e que era necessário avançar-se reflexões acerca das suas novas características, lógicas e formas de atuação. Desde a esquerda alemã e austríaca até a obra de Antonio Gramsci, passando pelas decisões da III Internacional, podemos observar a preocupação em entender essas novas configurações do estado e do seu papel na Grande Crise.

Evitando entrar nas longas e profundas polêmicas que marcaram o marxismo desde então, queremos chamar a atenção para duas das questões que estão presentes em todo este

debate: as evidências da mudança do papel do estado no capitalismo desde o tempo da I Internacional; e que a Grande Crise alterara a configuração do próprio capitalismo.

Nunca é demais parafrasearmos Eric Hobsbawn quando caracteriza a Crise de 1929 como o mais trágico episódio da história do capitalismo e cuja consequência foi a destruição do liberalismo econômico por meio século¹. Em que pese o fato da década de 1920 ter sido marcada por um forte crescimento da economia americana com a ampliação do número de estabelecimentos industriais de 183.877 em 1925 para 226.623 em 1929 e com a ampliação dos lucros, considerando os dois anos, de U\$60.809.225.000 para U\$67.994.041.000.²

O fato é que, a articulação da crescente concentração da renda - em parte devido a “economia de guerra” implementada pelos Estados Unidos -, o fim do período de atendimento à demanda reprimida surgida pela guerra, a recomposição dos estoques, a recomposição da capacidade produtiva européia, o retorno dos contingentes que atuavam na guerra ao mercado de trabalho, a modernização tecnológica e o “boom” de Wall Street, inocularam tanto o “crack de 1929” quanto a “grande Depressão”

Seguindo os princípios da economia clássica de não intervenção no livre jogo do mercado - mesmo que isso envolvesse conflitos de interesses entre os segmentos e as frações de capital - os centros hegemônicos do capital aferravam-se à ortodoxia monetária do padrão-ouro, à especulação bursátil e a livre circulação de capitais e mercadorias.

Se considerarmos o centro do capitalismo mundial do século XIX, veremos a pouca intervenção econômica interna, por exemplo no Reino Unido, exceto no que tange ao controle da força de trabalho e a expansão do Império como forma de garantir a hegemonia inglesa que já se sentia - desde o último quartel do século - ameaça pela rápida expansão alemã, norte-americana e japonesa.

¹ HOBBSAWN, Eric . A Era dos Extremos: O Longo século XX. SP, Companhia das Letras, 1995. p.99

² ARRIGUI, Giovanni - O Longo Século XX. SP, Editora UNESP, 1996. p. 278 et passim

Numa outra perspectiva, poderíamos citar Karl Polanyi quando afirma que

A civilização do século XIX não foi destruída por ataques de bárbaros externos ou internos; sua vitalidade não foi solapada pelas devastações da Primeira Guerra Mundial, nem pela revolta de um proletariado socialista ou de uma classe média baixa fascista. Seu fracasso não foi consequência de alguma suposta lei de economia, como a taxa de lucros decrescentes, a do subconsumo ou a da superprodução. Ela se desintegrou como resultado de um conjunto de causas inteiramente diferentes: as medidas que a sociedade adotou para não ser aniquilada, por sua vez, pela ação do mercado auto-regulado.³

Embora minimize em demasia a crise econômico-social o autor, de forma arguta, nos chama a atenção para um dos mais importantes dos seus aspectos: o modelo de auto-regulação da economia. De forma peculiar, Polanyi chama a nossa atenção para a mudança estrutural que viria como desdobramento da Grande Depressão.

Por ter sido o século XIX marcado pela expansão contínua do capitalismo sobre todos os segmentos produtivos e sobre todas as regiões, era possível a construção de bandeiras políticas aglutinadoras das várias frações burguesas e a difusão dos ideais de modernidade, progresso ilimitado e bem-estar social. A própria configuração das administrações públicas era marcada pela expansão das formas de controle social – como a polícia, por exemplo – e implantação dos novos impérios com investimentos maciços no aparelhamento militar e nas guerras de conquista.

Convém avançar pesquisas que levem em consideração as estruturas administrativas dos estados nacionais como forma de se perceber a pouca complexidade das administrações públicas, além de realizar-se análises dos orçamentos e contas públicos com o intuito de observar as formas como os estados arrecadavam e gastavam os recursos públicos.

Tendo como exemplo o caso brasileiro, podemos afirmar que até a virada dos anos 1930 o principal imposto cobrado era o de importação de produtos. Gastavam-se os recursos públicos com pessoal, algumas obras públicas que garantissem um melhor escoamento de bens e produtos e, muito pouco existia despesas públicas que pudessem, de forma aproximada, caracterizar-se como despesas ou investimentos sociais⁴. Onde se

³ POLANYI, Karl – A Grande Transformação: As Origens de nossa Época. RJ, Campus, 2000. p.289

⁴ HONORATO, Cezar – O NOVO ESTADO NO ESTADO NOVO: Análise da Interventoria Amaral Peixoto no Estado do Rio de Janeiro (1937/45). Programa de Pós-Graduação em História da Universidade Federal Fluminense, Niterói, 1987. Dissertação de Mestrado (mimeo)

pode deprender que, tão no Brasil quanto em outros países, inexistia a idéia de fundo público como forma de combate as crises públicas, de acelerador do desenvolvimento econômico ou de atendimento às necessidades sociais.

Nas economias periféricas - com destaque para as da América Latina - a expansão das exportações de produtos primários para abastecer os países centrais – o Brasil com café e açúcar, a Argentina com carne e trigo, o Chile com salitre, etc – reciclou o Antigo Sistema Colonial Mercantilista visando atender aos reclamos do Imperialismo com a consolidação da Divisão Internacional do Trabalho.

Mais ainda, não ocorreu a inserção completa das grandes parcelas da sociedade nos destinos e definições do Estado, que excluídos da vida política, não tinham sequer o direito a liberdade por persistirem várias de trabalho compulsório e escravos: nem mesmo a implantação de um mercado de trabalho capitalista foi completada. O Brasil, por exemplo, só presenciou a abolição da escravatura em 1888!

A grande crise da virada dos anos 1920/30, contudo, passou a exigir uma nova lógica a ser implementada pelos estados e que se assentasse na busca de soluções que garantissem a sobrevivência do modo de produção capitalista, embora isso pudesse gerar conflitos intra-segmentos da própria burguesia. O capitalismo, pela primeira vez, encontrava-se em tamanha crise que, ou se buscava soluções que garantissem a sobrevivência do próprio modo de produção - com todos os traumas que pudessem advir de tal necessidade -, ou o capitalismo poderia fenecer.

Nunca é demais lembrarmos que, desde 1917 e que servia como alternativa ao capitalismo, um novo modelo de sociedade estava sendo tentado com a chegada dos soviets ao poder. Depois da relativa estabilidade política do regime ocorrida no início dos anos 1920 veio a implantação da NEP – Nova Ordem Econômica –. Nesta formulação o “sonho socialista” viria através do planejamento centralizado de políticas públicas objetivando uma aceleração industrial manifesta nas altas taxas de crescimento econômico – revolução produtiva -, para que fosse possível a redistribuição da riqueza social e a passagem do socialismo para o comunismo⁵.

⁵ A bibliografia específica acerca do tema é imensa e, portanto, não vamos citá-la. Para efeito deste artigo, utilizamos MANN, R. et alii – *The Technological Level of Soviet Industry*. New Haven, Yale University Press, 1977 e ALDCROFT, Derek H. – *Historia Económica Mundial del Siglo XX*. De Versalles a Wall Stree. Barcelona, Crítica, 1985

O sucesso da aceleração industrial, da montagem de uma gigantesca infra-estrutura econômica e do atendimento das necessidades sociais mais fundamentais na União Soviética, passou a representar a possibilidade da materialização histórica de uma utopia para as esquerdas mundiais, Todavia, tal fato não abalava a crença do grande capital na eficácia do liberalismo econômico e na repressão política aos movimentos sociais e sindicais.

Um retrato dessa afirmativa está materializada no conjunto de soluções pensadas e implementadas imediatamente no calor da “5ª feira negra” e o período subsequente e que não surtiram efeito pois que, presas à velha lógica microeconômica da economia clássica. Somente com as formulações elaboradas por Keynes e seus seguidores criando os novos paradigmas da economia política burguesa, é que, partindo dos Estados Unidos, começou-se a ter uma recuperação da Grande Depressão.

A importância do pensamento de Keynes na reformulação do papel do Estado no capitalismo contemporâneo é algo já bastante estudado e fugiria aos nossos atuais objetivos. Contudo, um dos elementos basilares na sua obra é a constituição do chamado Fundo Público e a sua utilização como forma de possibilitar a sobrevivência e a ampliação do capitalismo, ao mesmo tempo em que atenderia às demandas sociais.

A Grande Depressão agudizou a profunda crise social gerada pela implantação e expansão do capitalismo. Nas economias capitalistas centrais, a luta de classes ganhara uma proporção crescente desde o final do século XIX. A Grande Guerra – e o seu subsequente período – ampliara a taxa de exploração da mais-valia, o aumento do exército de mão-de-obra de reserva, a ampliação da miséria, ao mesmo tempo em que a Revolução Russa passou a representar um sonho não muito distante para os trabalhadores de todo o mundo.

Portanto, a dupla ameaça de fim do capitalismo que se colocava no período - quer devido a sua crise estrutural, quer devido a possibilidade da luta de classes - e a não recuperação da economia com os remédios clássicos exigiram a implantação de profundas mudanças na atuação do estado para que fosse possível manter o próprio capitalismo e tentar “barrar” uma possível expansão do ideal revolucionário dos soviets.

De acordo com a nova perspectiva da economia política, o Estado, deveria desempenhar o papel de agente anti-cíclico da crise atingindo aquilo que Keynes e seus seguidores identificavam como as razões estruturais da própria crise: o desemprego, a

diminuição do mercado consumidor, a falta de investimentos e o excesso de oferta de bens e produtos. Para isso, tornava-se necessário abandonar-se o princípio fundamental da economia clássica de que o mercado é auto-regulado. Sem embargo, o Estado deveria passar a regular, controlar e condicionar o mercado visando por fim a crise e garantir o próprio sistema.

Não deve nos surpreender que coube aos Estados Unidos o principal papel de refundar o estado capitalista. Saído da Guerra como a maior potência econômica mundial, credora internacional e com uma espantosa capacidade de efetivação interna de sua produção: os Estados Unidos detinham as maiores reservas internacionais, a moeda padrão e a grande capacidade de impor novos paradigmas a ordem econômica como o fim do padrão-ouro, por exemplo.

Para que fosse possível implementar-se uma política de pleno emprego, de estabelecimento de salários e preços mínimos, de controle do sistema financeiro e de novos investimentos, preconizados pelo pensamento keynesiano, tornava-se necessário, dentre outras ações, constituir-se um fundo público. A montagem deste fundo público era possível devido as divisas acumuladas, com a efetivação de créditos internacionais, a expansão da base monetária e aos demais mecanismos de aumento do meio-circulante, pela mudança do perfil de arrecadação do próprio Estado, além, é claro, da implantação de uma restritiva política de importações.

Classicamente, identifica-se neste conjunto de ações anti-cíclicas a materialização do chamado “estado intervencionista”. Discordamos de tal perspectiva. Na realidade, não ocorreu uma intervenção ou estatização econômico-social. Na realidade, o estado quando atua diretamente na economia não produz mais-valia e nem compete com as empresas capitalistas. Ao contrário, ajuda a diminuir o custo do capital e da reprodução da força-de-trabalho⁶.

A observação mais atenta do “New Deal” nos permite afirmar que o Estado somente investiu diretamente quando – e somente quando – inexistiam interesses de investidores privados ou capitais disponíveis na monta necessária para que estes atuassem direta e livremente. Para além disso, o investimento estatal além de seletivo, foi tópicos, por prazo

⁶ OLIVEIRA, Francisco – Os Direitos do Anti-Valor. Petrópolis, Vozes, 1997.

determinado e consorciado com as várias frações de capital que tivessem interesse nessas ações..

Só se poderia falar em intervencionismo estatal se o Estado atuasse de acordo e fundamentado na própria lógica do capital que se transmuta em mercadoria e retorna a forma capital ampliado pela geração e apropriação privada da mais-valia. Tal não ocorre: servindo como solução anti-crise, a atuação estatal utiliza o “fundo público” como ferramenta para a superação da crise e ampliação do lucro do capital, sem com ele se confundir por não gerar valor, mas, “anti-valor”.⁷

Foi através desse fundo público, que se tornou possível debelar os fundamentos da crise através do controle dos “excessos” do capital especulativo – a criação do Federal Reserve é um dos exemplos –; da reversão da deflação com a criação de uma política preços mínimos dos produtos agrícolas; recuperação do mercado consumidor interno – a criação do salário mínimo e do crediário são algumas das medidas – e da geração de empregos com os grandes projetos.

A criação do TVA – Tennessee Valley Authority – ilustra bem o que estamos tentando argumentar visto que este gigantesco projeto do governo norte-americano possibilitou a incorporação de novas áreas de investimento para o capital com o custo da infra-estrutura e o aumento da articulação intra-regional nos Estados Unidos com a oferta de infra-estrutura custeada pelos fundos públicos. Medidas como esta possibilitaram aos Estados Unidos já em finais de 1936, ter recuperado os índices econômicos anteriores a crise⁸.

A outra face do fundo público está na implementação de algumas ações sociais como a aprovação da Social Security Acts (Lei de Seguridade Social) em 1935 que garantiu uma pensão para os aposentados e um salário desemprego, embora de baixíssimo valor. A se crer na visão de Galbraith, “seria difícil encontrar outra medida que tenha feito mais para ajudar a garantir o futuro do capitalismo”.⁹

O mesmo autor ao analisar a importância da obra de Keynes para a economia contemporânea, afirma :

⁷ Idem, Ibidem

⁸ COGGIOLA, Oswaldo – O Capital Contra a História. São Paulo, Edições Pulsar/Xamã, 2002. KLINDEBERGER, Charles P. La Crisis económica 1929-1939. Barcelona, Grijalbo, 1985

⁹ GALBRAITH, John Keneth – Uma Viagem pelo Tempo Econômico. São Paulo, Pioneira, 1994.p.70

(...) A economia sempre se ocupara da microeconomia do mercado – o ajuste dos salários e custos aos preços, e vice-versa. Agora, entrava a macroeconomia, o fluxo geral do poder de compra no sistema como um todo. (...) [e] para romper o equilíbrio do desemprego e aumentar a produção e o nível de emprego é preciso suplementar a demanda agregada, ou poder de compra. A única maneira segura de conseguir isso é o governo tomar emprestado os fundos não gastos ou, mais precisamente, o seu equivalente e, gastando-os, elevar a demanda agregada e o nível de emprego (...).¹⁰

Os de mais países centrais, em face da guerra eminente, ao invés de montarem fundos públicos no sentido keynesiano, montaram fundos de guerra que, de alguma forma, re-aquecerem suas economias gerando empregos com o re-aparelhamento militar e o aumento do estoque dos insumos de guerra.

Na realidade, seguindo de perto o pensamento de Ellen Wood¹¹, ocorreu a transferência da luta de classes do “chão da fábrica”, da esfera puramente das relações econômico-sociais para a esfera do Estado. Ocorreu, portanto uma “politização” da luta de classes que se transfere – no caso dos Estados Unidos, dizemos nós – para a democracia representativa a arena onde os vários segmentos do capital e do trabalho passam a se degladiar pela apropriação exatamente desse fundo público.

Um longo processo que aí começa de “despolitização” dos conflitos decorrentes do “atrito do chão da fábrica” - como salários e condições de trabalho, por exemplo - que ficam restrito ao mercado e a negociação direta entre os agentes sociais e a “politização”, via democracia representativa, dos grandes conflitos e interesses sociais. Tal operação impede a politização dos conflito capital-trabalho em luta de classes e a conseqüente revolução do modo de produção.

A transformação ocorrida no estado capitalista se ainda se encontrava embrionária e restrita a alguns poucos países no início dos anos trinta - em grande parte devido a o fato de que um dos desdobramentos da Grande Crise foi a eclosão da 2ª Guerra Mundial em 1939 - ganha maturidade no imediato pós-guerra com a implantação do “Welfare State” no capitalismo central.

O final da 2ª Guerra Mundial apresentou aos países vitoriosos uma questão nunca vista: a destruição maciça da infra-estrutura econômica e a degradação social da Europa

¹⁰ Idem, Ibidem p. 74/75

¹¹ WOOD, Ellen M.– Democracia contra o Capitalismo.São Paulo, Boitempo, 2003

Ocidental. Tornava-se necessário reciclar os fundos públicos de países como França e Inglaterra, por exemplo, da “economia de guerra” para a reconstrução da economia, da cidade e da vida dos cidadãos, numa conjuntura de expansão do poder soviético e de vitória dos partidos de esquerda nas primeiras eleições gerais ocorridas após a Guerra.

Com uma brutal dívida de guerra, a Europa e o Japão, dependiam de vultosos investimentos públicos e privados dos Estados Unidos como forma de reestruturação do parque produtivo, da infra-estrutura, das cidades e montagem de algum sistema de assistência social, que ocorreu desde 1945¹².

A utilização do “fundo público” norte-americano neste amplo programa de recuperação econômica dos países europeus e do Japão estava atrelada a dois princípios fundamentais: a construção da hegemonia norte-americana no mundo e a construção de “barreiras” a possível expansão do socialismo nessas regiões.

A reconstrução européia ocorreu de forma muito peculiar, pois que a pressão exercida pela população dos países com larga tradição de participação democrática foi fundamental para a montagem de estruturas de bem-estar, que significaram a ampliação da cidadania ao incorporar como objetivo do Estado, o direito a educação, saúde, etc., com a utilização do “fundo público”. É o Welfare State !

Com o Welfare State ocorreu a ampliação do salário indireto sobre o direto, passando o Estado – através do fundo público – a ser responsável por uma parcela, cada vez maior da reprodução da força-de-trabalho, desatrelando o trabalho do custo de sua reprodução.

Nunca é demais lembrar Desmond King:

As economias políticas contemporâneas combinam estruturas do estado do bem-estar e estruturas econômicas; as duas estão essencialmente encadeadas e provêm traços definidores das democracias industriais avançadas. Enquanto o Estado do século XIX, como observou Marx, podia ser significativamente distinguido da economia de mercado, característica daquelas sociedades, a economia política do pós-1945 impede essa fácil distinção.¹³

¹² HOGAN, Michael J. *The Marshall Plan. 1947-52*. Cambridge, Cambridge University Press, 1989

¹³ KING, Desmond . *La Crises del Estado del Bienestar* in MEJÍAS, Felipe Morente e BENÍTEZ, Inmaculada Barroso – *El Estado del Bienestar: Una Lectura Alternativa* in *Anuario del Seminario Permanente sobre Derechos Humanos* . Jaén, Universidad de Jaén, 1996, vol 3

Sem termos a pretensão de historiar todo o processo de implantação do welfare state e as formas de utilização do fundo público em realidades tão complexas, estamos buscando chamar a atenção da importância desses processos para a existência de amplas parcelas sociais e a forma como atuaram como atores históricos como classes, grupos sociais ou indivíduos. A existência do welfare state implicou na melhoria da qualidade de vida, na redefinição de práticas sociais e por um longo período de prosperidade econômico-social pela população europeia dos anos 1960..

2 - A América Latina, os Fundos Públicos e o Estado Do “Mal-Estar” Social

A América Latina sofreu brutalmente com a Grande Crise. Mesmo países que vinham se destacando no cenário regional por apresentarem boas taxas de crescimento e de expansão econômica desde o final do século XIX como o Brasil, a Argentina, Uruguai e o Chile, tinham suas economias assentadas na exportação de produtos primários e na importação de capitais, bens de produção e bens de consumo.

No início do século XX podemos observar um certo surto industrializante articulado ao aumento das exportações em países como Argentina, Brasil e Chile, manifesto, inclusive nas reformas urbanas ocorridas no Rio de Janeiro, Buenos Aires, Santiago ou Montevideo, por exemplo.

A própria 1ª Guerra Mundial - devido ao aumento da demanda europeia por alguns produtos têxteis como tecidos e artigos de couro, e, é claro de alimentos e minérios - trouxe uma certa euforia para as burguesias locais. Embora, sem que isso representasse uma efetiva melhoria da cidadania para a maior parte de suas populações.

Contudo, o “crack de Wall Street” e a Grande Depressão expuseram totalmente as fragilidades econômicas dos países latino-americanos. O colapso das exportações dos produtos primários – base das economias nacionais –, a fuga de capitais forâneos e a magnitude das dívidas públicas e privadas, remeteram o sub-continente a uma crise sem precedentes, provocando, inclusive, violentos processos políticos, culminando com a implantação de ditaduras e o fim das democracias, mesmo que estas fossem restritivas a participação popular.

O contexto exigia muito mais do que um novo arranjo político: uma profunda reforma do Estado e de suas relações com a sociedade e a economia, num contexto de crise geral do próprio capitalismo e de sua re-ordenação nos países centrais. A solução ditatorial tornou-se natural em quase todos os países latino-americanos.

O impacto da crise desmoronou as sociedades nacionais e as próprias bases tributárias, econômicas e políticas dos Estados. Antes de ser a crise dos tradicionais setores exportadores, como parte da historiografia teima em insistir, foi o ápice de uma crise muito maior: a sociedade latinoamericana encontrava-se num de seus maiores dilemas históricos.

Em trabalho anterior refletindo acerca do Brasil nesse período, já afirmáramos do equívoco de se ver nas principais medidas econômicas tomadas no calor da crise como a materialização de algo próximo do Keynesianismo, como acreditava Celso Furtado ou um confronto acerca da opção governamental entre a ortodoxia e a heterodoxia econômica no dizer de Fishlow.¹⁴

Já naquela oportunidade, afirmávamos que

Em verdade e refletindo as grandes indecisões do pensamento econômico mundial e a própria dinâmica política interna, a política do Governo Vargas se caracterizou por um intervencionismo cauteloso de penetração e recuo, de investida mais audaciosa em alguns setores e de manutenção das regras do *laissez-faire* em outros. O câmbio, por exemplo, retrata a indecisão dos gestores governamentais em executar uma decidida intervenção do Estado na ordem econômica ou deixar ao sabor dos acontecimentos.¹⁵

A constituição do “fundo público” na América Latina representou a única alternativa possível para a saída da crise, através da presença maior do Estado na ordem econômica. Todavia, estávamos longe da implantação de um keynesianismo “avant la lettre”. Na realidade, o que estava em jogo não era a expansão de empregos e renda como

¹⁴FURTADO, Celso - *Formação Econômica do Brasil*. Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, 1964 (6ª edição) e FISHLOW, Albert - *Origens e Consequências do Processo de Substituição de Importações*. Estudos Econômicos, São Paulo, IPE/USP, 2 (6): 7-76, dez. 1972.

¹⁵ HONORATO, Cezar - FOREIGN DEBT, CAMBIO AND INDUSTRIAL POLITICS IN “ERA VARGAS”: Brazil 1930-1945 in_ BRODER, Albert et alii – *Dette Publique, Déficit Budgétaire, Monnaie et Balance des Payments dans les Pays a Monnaie Faible (1880-1938)*. Paris, Ed. Cujas, 1998. e HONORATO, Cezar e OLIVEIRA, Geraldo de Bauclair – A Economia Brasileira Durante a Segunda Guerra in COGGIOLA, Osvaldo (org). 2ª Guerra Mundial. São Paulo, Xamã/USP, 1999. A polêmica aludida está, por exemplo em A polêmica aludida é a base da reflexão, por exemplo de ABREU, Marcelo de Paiva - *Principais Mudanças E Inovações Na Política Econômica Entre 1930 E 1937*. IN SZMRECSÁNYI, Tamás e GRANZIERA, Rui G. (org) - Getúlio Vargas e a Economia Contemporânea. Campinas, Editora da UNICAMP, 1986

elemento fundamental de combate a crise. Mas, a de garantir minimamente recursos para que os Estados pudessem cumprir as suas atribuições mais fundamentais e tradicionais e, quando possível, drenar recursos para as burguesias nacionais, através de mecanismos que FURTADO, com maestria, chamou de “socialização das perdas”.¹⁶

Logo, não se tratava de atender às demandas sociais advindas do período colonial somadas às derivadas no momento específico que se vivia. Não, na realidade visava recuperar minimamente a capacidade de operação dos Estados e das burguesias nativas. Neste contexto, a eclosão da 2ª Guerra Mundial trouxe um novo sopro de expansão da demanda externa dos produtos latinoamericanos para os países beligerantes, criando um novo ciclo econômico que ficou conhecido como de “substituição das importações”.

Sistematizados posteriormente por conhecidos teóricos escola cepalina, o processo de substituição de importações, possibilitou a mudança do eixo econômico de rural para urbano-industrial em um conjunto de países que já dispunham de alguma capacidade produtiva instalada como Brasil, Argentina, Chile e México¹⁷. Os demais países, não vivenciaram fenômeno análogo na conjuntura específica retratada, conseguindo, no máximo, expandir os setores de produtos primários.

Ao término da Guerra, podemos observar que os países anteriormente citados já apresentavam um alto grau de desenvolvimento industrial, que se ampliou e se consolidou nas décadas seguintes, sempre contando com o Estado como principal elemento para a alavancagem deste processo.

O crescimento da presença do Estado na América Latina, através do fundo público, tornou-se elemento fundamental para que fosse montado o setor de bens de produção e a infra-estrutura econômica, as bases fundamentais para a completude capitalista em qualquer economia dada.

No aspecto de atendimento às demandas do capital, o caso da América Latina pouco se difere dos exemplos europeus ou mesmo, norte-americano, embora as bases tributárias para a constituição deste fundo, assentasse aqui, na desproporcionalidade da carga tributária e de poupanças forçadas sobre o trabalho se compararmos com a participação do capital.

¹⁶ FURTADO, Celso - *Formação Econômica do Brasil*. Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, 1964 (6ª edição) e FISHLOW, Albert - *Origens e Consequências do Processo de Substituição de Importações*. *Estudos Econômicos*, São Paulo, IPE/USP, 2 (6): 7-76, dez. 1972.

¹⁷ Idem, *Ibidem*

A diferenciação ocorreu não só no caráter extremamente perverso da carga tributária sobre o trabalho – que ainda se mantém até os dias de hoje – mas na incompleta implementação de um Estado do Bem-Estar, de acordo com o paradigma das democracias capitalistas ocidentais.

Carregando uma brutal e secular desigualdade de renda, regimes de trabalho ainda próximos da escravidão e carências absurdas em áreas como saúde, educação, habitação, etc., as sociedades latinoamericanas demandavam investimentos de tal magnitude que a poupança, tanto pública quanto privada, não suportava.

A substituição de regimes ditatoriais por democracias restritivas e de baixa participação popular impediu uma maior politização das carências e demandas na própria dinâmica da vida partidária excluindo a participação popular da grande maioria das decisões governamentais em todos os níveis, com destaque para as de captação e utilização do fundo público.

Na realidade, ocorreu um processo de avanço de atendimento das referidas demandas sociais no plano jurídico e muito pouco, no plano da ação estatal. Quando os Estados passaram a garantir alguns dos direitos de cidadania considerados fundamentais como o da educação e da saúde, por exemplo, o fizeram de maneira formal, não garantindo o acesso a todos e apresentando serviços de péssima qualidade, contando com a “fuga” dos demandantes que tinham capacidade de articulação e manifestação políticas, para sistemas paralelos ao Estado, diminuindo, com isso, a pressão sobre os fundos públicos.

No caso brasileiro, por exemplo, o sistema previdenciário montado ainda em plena ditadura é marcado pela criação de Institutos de Previdência e Assistência Social por categorias de trabalhadores formais – industriários, bancários, servidores públicos, etc – financiados por eles próprios que deixaram sem assistência ou com assistência extremamente precária os trabalhadores rurais, os desempregados e os trabalhadores informais, que também não contavam com aposentadoria e salário-desemprego.

Ora, a expansão dos serviços de assistência social na América Latina foi feita de forma setORIZADA, logo excludente, e de péssima qualidade, mesmo no período de retorno a ordem democrática. A situação atingiu tal proporção que no novo ciclo ditatorial aberto no final dos anos 1950 e que perdurou por quase duas décadas, coube aos novos donos do poder, implementar algumas ações que se assemelham – de forma precária e precarizada - a

algumas formas de inclusão social e de melhoria dos serviços sociais apresentados à população.

Com tudo isso, a ação dos Estados – em que pesem as diferenças entre os países e as várias conjunturas vividas – manteve muito do caráter tópico, excludente e de má qualidade dos serviços, além da manutenção das bases de captação do fundo público para esta ação continuar assentada sobre o próprio trabalhador e na drenagem de parte considerável destes recursos para a execução de grandes obras de infra-estrutura econômica para atender aos reclamos do capital.

Logo, comparando-se o Welfare state ou Estado do Bem Estar Social implantado nas democracias capitalistas ocidentais centrais com os latino-americanos não poderíamos deixar de caracterizar estes, como Estados de Mal Estar Social pelo caráter incompleto que apresentam, pela manutenção da exclusão e pela má qualidade dos poucos serviços sociais que apresenta.

3 – Em busca de conclusões: o Fundo Público, o Welfare State e a História

Ao longo deste pequeno artigo buscamos fazer um breve relato da constituição do chamado fundo público e da emergência do Welfare State ou Estado do Bem-Estar, ocorrido a partir da mudança do papel do Estado no capitalismo contemporâneo. O Impacto da Grande Crise de 1929/33 e as necessidades da reconstrução européia do imediato pós-2ª Guerra exigiram a redefinição dos fundamentos da economia clássica e do próprio papel da política nas sociedades capitalistas ocidentais.

Objetivamos marcar também, a importância da sociedade civil – particularmente nas democracias européias – como forma de pressionar a utilização do fundo público para atender às demandas sociais e ampliar o próprio conceito de cidadania com a incorporação de novos direitos. Ocorreu, portanto, a politização dos conflitos de classe com o seu deslocamento do chamado “chão da fábrica” para o Estado e as suas formas de captação e utilização do fundo público.

No caso da América Latina, a montagem do fundo público foi devida a necessidade de atender a crise econômica e política derivadas da conjuntura internacional, passando o

Estado a desempenhar papel fundamental na aceleração do desenvolvimento econômico e na mudança das bases produtivas nacionais.

Ao contrário do ocorrido alhures, a América Latina não avançou na montagem de um Estado de Bem-Estar. O que ocorreu de avanço na cidadania latinoamericana ateu-se aos aspectos jurídicos e a montagem de alguns serviços sociais setorializados, não inclusivos e de má qualidade. A inexistência de um programa de políticas de inclusão social foi a marca da atuação dos estados, mesmo em países que apresentaram altas taxas de crescimento econômico e de modernização como o Brasil, a Argentina, o México e o Chile.

Isto posto, podemos observar a escassez de referências bibliográficas ao longo do nosso próprio artigo originado de estudos realizados por historiadores ou que tenham uma metodologia ou o trato das fontes tendo-se como substrato o trabalho do historiador. Não se trata de falha nossa – as demais, são de nossa inteira responsabilidade –, mas da própria escassez de estudos enfocando tais temáticas no campo da história.

Devido a dominância, desde os anos 1980, de certas perspectivas historiográficas, os chamados grandes temas tornaram-se “demodée”. As reflexões teóricas e os estudos de processos concretos envolvendo o Estado e as suas formas de atuação, foram sendo abandonados.

Questões que envolvem a vivência e a sobrevivência de grandes parcelas população mundial como as formas de captação e gasto dos fundos públicos, as soluções anti-crisis cíclicas, os modelos de desenvolvimento, o avanço da cidadania, não podem ser simplesmente abandonados pelos historiadores de ofício, sob pena de nos isolarmos dos debates contemporâneos, particularmente no momento que observamos o avanço das propostas neo-liberais em todo o mundo, com destaque para a América Latina.

As propostas de organismos internacionais e países hegemônicas para que os países periféricos implantem programas de austeridade fiscal, diminuição dos custos e da atuação das ações do Estados, privatização e internacionalização de amplos setores econômicos – energia, transportes, educação, telecomunicações, etc – e sociais – a substituição da atuação do Estado por Organizações Não-Governamentais –, têm causado profundo impacto sobre a qualidade de vida das populações desses países e, parece-me, que o historiador não pode ficar à margem deste processo.