

## GLOBALIZAÇÃO, PÓS-FORDISMO E A GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS

João Batista Pamplona

### Introdução

No início dos anos 80, as economias capitalistas começaram um processo de superação da crise dos anos 70 através do ajustamento a uma nova base técnica. Foi o surgimento da terceira revolução industrial, da globalização econômica, do pós-fordismo, que somados, passaram a determinar um conjunto de mudanças políticas, econômicas, culturais e territoriais, ainda em curso. Numa economia como a brasileira, que começa a seguir os passos desta nova base técnica, estas mudanças trazem problemas para um país que já possui uma imensa quantidade de pessoas excluídas. Ao mesmo tempo que o novo paradigma agrava a exclusão social, também induz mudanças na forma de gerir e financiar políticas sociais que diminuem sua capacidade de atender grandes massas. Estar-se-ia, então, diante de políticas sociais ainda mais limitadas na sua capacidade de integração dos pobres no mundo da produção e consumo?

Nosso objetivo neste *paper* é dar resposta a esta pergunta. Para tanto, investigamos, numa primeira etapa, as características da chamada produção flexível ou pós-fordista e seus desdobramentos na economia brasileira. Num segundo momento, caracterizamos o *Welfare State* e sua crise. Na etapa seguinte, nossa preocupação foi analisar o que chamamos de formas alternativas de gestão de políticas sociais.

### Do modelo fordista de desenvolvimento ao pós-fordista

Os países capitalistas desenvolvidos conheceram, nos trinta anos que se seguiram ao final da II. Grande Guerra, um nível de crescimento sócio-econômico sem paralelo na história da humanidade. Este sucesso pode ser atribuído ao êxito das políticas macroeconômicas de sustentação da demanda efetiva, que foram inspiradas na Teoria Econômica Keynesiana. As instabilidades cíclicas da economia capitalista foram equacionadas, sobretudo com instrumentos de política fiscal, gerando crescimento com pleno emprego, salários reais em elevação e ausência de inflação.

Associado às políticas macroeconômicas keynesianas consolidou-se do ponto de vista microeconômico o paradigma industrial, nascido com a segunda revolução tecnológica, de produção e consumo em massa de produtos padronizados. Este paradigma taylorista-fordista, ou simplesmente chamado de fordismo, baseava-se na produção fabril em série e de grande escala. Os ganhos elevados de produtividade, repassados para os salários, permitiam que o acesso aos bens de consumo se generalizasse, integrando ao mercado a grande maioria da população. Produção em massa, emprego em massa e consumo em massa. Este era o tripé da virtuosidade econômica do fordismo.

A política econômica keynesiana e ao paradigma industrial fordista, veio se somar a política social do estado capitalista. A formação do *Welfare State* completava a parceria bem sucedida keynesianismo/fordismo. As despesas sociais estimulavam a demanda efetiva e arrefeciam tensões políticas e trabalhistas. O *Welfare State* consistia do financiamento público de gastos sociais destinados à educação, à saúde, à previdência e à assistência social, ao seguro-desemprego, à habitação e aos transportes.

A partir de meados da década de 1970, a economia keynesiana e o modelo do *Welfare State* começam a dar sinais de esgotamento. É a crise. Suas primeiras manifestações vieram com a rápida elevação do déficit público nos países industrializados, que foi acompanhada do aumento das taxas de juros e da dívida pública. Além destas, a crise também se manifestou através da queda da produtividade da mão-de-obra, da queda

<sup>1</sup> Segundo Oliveira (1988:11), citando dados do Fundo Monetário Internacional, o déficit público dos países industrializados cresceu, em média, de 2,1% do PIB em 1972 para 4,9% em 1984.

da eficiência dos investimentos públicos, da perda de capacidade de poupança da economia. Os países industrializados passaram a conviver com o fenômeno da estagnação: recessão econômica com inflação em alta.

A inserção da economia brasileira no modelo de desenvolvimento industrial capitalista nascido com a segunda revolução tecnológica se deu tardiamente. Ela iniciou-se nos anos 30 e até os anos 50 era ainda incipiente. Entre os anos 50 e 60, ela se intensificou. Mas, foi somente no período de 1968 a 1980 que ela foi consolidada. Ao final da década de 70, o Brasil configurava-se numa grande economia industrial altamente integrada e diversificada. A renda per capita neste período aumentou 80%, segundo Velloso (1994:33), elevando em alguma medida a renda real por habitante, já que a enorme concentração de renda existente não cresceu na mesma proporção. O emprego também crescia. Do início dos anos 30 até final dos anos 70, a industrialização brasileira consolidou no país um mercado de trabalho formal, o que garantiu o surgimento de ampla classe operária e de segmentos sociais médios assalariados.

Para Velloso (1994:33), ao final dos anos 70 deu-se início à formação de um mercado de consumo de massa, com grande expansão do emprego (inclusive o emprego feminino) e início de aumento nos salários reais. Deve-se observar que este "mercado de consumo de massa" excluiu uma grande parcela relativa da população brasileira. No entanto, deve-se também reconhecer que em números absolutos a parcela da população incluída neste mercado é extremamente significativa.

Embora admita que a idéia de fordismo no Brasil seja controversa, Silva (1993: 219-33) identifica o caso brasileiro como fordismo "restrito e autoritário". "Restrito" porque a produção em massa e os mercados de consumo em massa foram restringidos a regiões e setores industriais específicos. "Autoritário" porque o crescimento do emprego industrial, especialmente durante o milagre econômico (1968 a 1973), se deu com forte intensificação do trabalho, contenção salarial e enfraquecimento dos sindicatos. É inegável o caráter contraditório do "fordismo brasileiro", pois ao mesmo tempo que a intensa industrialização permitiu acentuada mobilidade social e ocupacional, base do surgimento de trabalhadores organizados, segundo Mattoso (1995: 131), permitiu também baixos salários e formas precárias de trabalho.

Na década de 80, assiste-se ao fracasso deste modelo brasileiro de desenvolvimento industrial, baseado na orientação ao mercado interno, na intervenção maciça do estado na economia, na proteção elevada e indiscriminada da indústria nacional, no baixo esforço tecnológico, na substituição de importações, na obtenção de divisas através de crédito externo. Constatase a exaustão da versão tupiniquim do modelo fordista: o chamado "Nacional-Desenvolvimentismo".

A crise do modelo fordista de desenvolvimento, iniciada nos anos 70, continua ao longo da década seguinte. O anos 80 são aqueles em que as economias capitalistas tentaram superar esta crise ajustando-se a uma nova base técnica. A globalização econômica, o pós-fordismo, a terceira revolução industrial "dão o ar de sua graça".

A terceira revolução industrial que atinge a economia mundial neste final de século não representa apenas um "mero" conjunto de mudanças tecnológicas, ela é muito mais do que isto. É um conjunto de mudanças políticas, econômicas, financeiras, culturais, organizacionais, territoriais. No entanto, como alerta Harvey (1994), este conjunto de mudanças caracteriza "um processo de transição rápido, mas ainda não bem entendido" do paradigma fordista para um provável "regime de acumulação flexível".

A nova base técnica é caracterizada pelo espetacular desenvolvimento da microeletrônica e da informática, pelo desenvolvimento da química fina e da biotecnologia. As transformações técnicas também se caracterizam por processos de produção flexíveis, de propósitos múltiplos, poupadores de energia, informatizados e automatizados; pela busca do aperfeiçoamento constante da qualidade dos produtos; pela diminuição do uso de matérias-primas tradicionais e o aumento do uso de matérias-primas mais elaboradas; pela significativa redução da incorporação de trabalho não-qualificado e pela valorização do trabalho altamente qualificado.

Em oposição à rigidez fordista, a palavra de ordem na terceira revolução tecnológica é flexibilidade, tanto na esfera da produção quanto na esfera da circulação de mercadorias.

O sistema flexível de produção permite às grandes empresas pôr em prática uma estratégia mercadológica de diferenciação e segmentação. É possível produzir uma ampla variedade de produtos e atender assim mercados cada vez mais seletivos e altamente rentáveis. Os mercados seletivos tomam o espaço do mercado de produtos padronizados de massas.

Quanto às mudanças organizacionais, destaque-se a flexibilização das relações de trabalho. Neste aspecto, Medeiros & Salm (1994:54) falam de um "flexibilidade quantitativa" e de uma "flexibilidade funcional". A primeira forma estaria relacionada a níveis de emprego e salários livremente negociados no mercado, sem a interferência indevida do Estado e dos sindicatos. Em outras palavras, são maneiras de facilitar as contratações e demissões de trabalhadores e reduzir custos trabalhistas. É aqui que aparecem formas como a terceirização da força de trabalho. O sistema flexível caracteriza-se, segundo Stoper, citado por Tavares (1993:42), "por altas taxas de rotatividade, proliferação do trabalho temporário e de tempo parcial, tanto quanto por trabalho a domicílio". A segunda forma - "flexibilidade funcional" - estaria relacionada à utilização do trabalho mais adequada às mudanças impostas pela concorrência. O que significa diminuição dos controles burocráticos e da rigidez na divisão do trabalho impostas pelo antigo modelo fordista. Para isso, a gestão da força de trabalho deve ser feita obedecendo os seguintes princípios: participação, motivação, produtividade, responsabilidade, polivalência, criatividade, horizontalidade (relações hierárquicas).

Este modelo de flexibilização das relações de trabalho traz como consequência imediata aos trabalhadores de baixa qualificação, que possuem baixa escolaridade e só podem exercer tarefas rotineiras, sérios problemas de colocação no mercado de trabalho. Na verdade, eles se transformam em mão-de-obra sobrando. Seu desemprego e deficiência de renda será um "peso" para o Estado e a sociedade.

Medeiros & Salm (1994:56) apontam uma "re-segmentação" do mercado de trabalho. O segmento superior com trabalhadores altamente qualificados, com conhecimentos específicos e acesso às informações. O segmento intermediário com trabalhadores qualificados e semiquilificados das grandes empresas. E um segmento inferior com uma grande massa de ocupados em atividades mais desestruturadas, como micro e pequenas empresas e no setor de serviços. Enquanto o segmento superior terá grandes benefícios com a globalização e a flexibilização; o segmento intermediário terá redução de postos de trabalho, que afetará sobretudo mulheres e jovens; estes engrossarão o segmento inferior, provocando desemprego e queda dos salários. É a exclusão da produção.

A reestruturação produtiva associada à produção flexível tem aumentado o desemprego "estrutural" nos países de capitalismo avançado para níveis sem precedentes no pós-guerra. Segundo Mattoso (1994: 528), citando dados da OCDE, o nível de desemprego nos países avançados (OCDE) pulou de 11,3 milhões de pessoas (3,2% de desemprego) em 1973 para 25,3 milhões (6,4% de desemprego) em 1989. Segundo Cassen (1994), as ondas tecnológicas, a racionalização do processo de produção (*reengineering*) e a intensificação da livre concorrência entre os países no comércio internacional têm aumentado muito o desemprego. Segundo o autor, os processos de *reengineering* podem suprimir cerca de 25 milhões de empregos do setor privado americano num universo de 90 milhões de empregos<sup>2</sup>. A concorrência entre os países

<sup>2</sup> Em 1993, as demissões anunciadas pelas grandes empresas americanas, em função de mudanças na forma de organizar seus negócios, totalizaram 600 mil cargos, 25% a mais do que em 1992 e 10% a mais do que em 1991. Mesmo empresas paternalistas como a IBM, a qual costumava orgulhar-se de oferecer empregos vitalícios, foi forçada a demitir. Mesmo empresas japonesas mais bem sucedidas estão procurando reduzir seu número de funcionários. A Toshiba está reduzindo seu quadro de funcionários na

europeus levou à supressão de 434 mil postos de trabalho na indústria têxtil e de confecções da Europa em quatro anos. O que se verifica no mundo é que os novos métodos de produção e a intensificação da concorrência estão dissociando o ritmo de crescimento da produção do ritmo de crescimento do emprego<sup>3</sup>.

As transformações na economia internacional analisadas trazem profundas implicações sobre economias como a brasileira. Grande abundância de matérias-primas convencionais e de mão-de-obra barata eram, no modelo fordista anterior, vantagens comparativas no mercado internacional. Hoje, com o consumo de matérias-primas convencionais baixando por unidade produzida e com a independência relativa da produção industrial do fator trabalho, estas vantagens competitivas tendem a adietar de existir. Assim, a economia brasileira não poderá deixar de seguir os passos da nova base técnica capitalista. O que traz complicações para um país que possui uma imensa massa de excluídos do consumo e do emprego.

No contexto da economia brasileira, as técnicas de produção flexível, poupadoras de mão-de-obra, têm sido estimuladas em diferentes tipos de empresas nacionais e multinacionais. Siglas como JIT ("Just in Time"), CQT (Controle de Qualidade Total), TPM (Manutenção Preventiva Total), ISO 9000, são cada vez mais comuns no meio empresarial brasileiro. Humphrey (1994:157-58) aponta que muitas inovações inspiradas em técnicas empresariais japonesas foram implantadas em empresas situadas no Brasil: células de produção, divisão da fábrica em "minifábricas", estabelecimento de "relações entre clientes" entre setores da empresa, flexibilização das funções, polivalência, círculos de qualidade, etc.

A modernização dos sistemas de gerenciamento da produção, segundo Silva (1994: 117), tem sido notável em certas empresas industriais e de serviços. Por outro lado, as tentativas de modernização da produção das empresas brasileiras nos moldes do novo paradigma mundial ainda não são generalizáveis. Silva & Laplane (1994) chegam a dizer que elas são exceções e que no plano da estrutura industrial brasileira, as consequências das novas estratégias das empresas foram o aprofundamento da heterogeneidade intersetorial, intra-setorial (empresas exportadoras e não-exportadoras) e intrafirma (linhas de produção atualizadas e tradicionais).

O processo de reestruturação produtiva da economia brasileira não é um processo linear e uniforme, mas isto não significa que estejamos fora deste processo ou que ele seja apenas um movimento esporádico.

Na medida que esta reestruturação produtiva avance, cabe destacar que o impacto sobre a estrutura ocupacional brasileira vai ser cada vez mais significativo, com o fim cada vez maior de postos de trabalho, especialmente os menos qualificados. Agravando-se assim as condições do já precário mercado de trabalho brasileiro.

Mais do que alterar a situação geral do mercado de trabalho brasileiro, os novos processos de racionalização em curso nas empresas brasileiras tendem, segundo Montagner & Brandão (1994: 165), a aprofundar sua heterogeneidade característica. Constituir-se-ão segmentos submetidos às relações de trabalho mais humanizadas (maior participação, maior segurança, maior escolaridade, maiores salários) associáveis às exigências do novo padrão produtivo, em simultaneidade com a permanência de segmentos submetidos a relações arcaicas e instáveis. Agravar-se-á, por conseguinte, a falta de mobilidade entre os segmentos e consolidar-se-á o movimento histórico de exclusão social.

---

matriz em 30% até o final de 1997. A Fujitsu declarou que reduziu seu quadro de pessoal na matriz de 1992 até 1995 em 80%. A última moda nas matrizes das empresas multinacionais japonesas é o seguinte: "pequeno, simples, rápido, estratégico". (The Economist, 1995).

<sup>3</sup> Segundo Castro (1994: 121), entre 1981 e 1988, a produção de veículos cresceu 41,2% nos Estados Unidos, enquanto o emprego neste setor cresceu apenas 8.6%.

Segundo Cano (1993:32), na passagem da última década deste século para o século seguinte, o mercado de trabalho brasileiro estará acrescido de aproximadamente 25 milhões de adultos postulando vagas ocupacionais urbanas. Velloso (1994:24) estimada em 1,3 a 1,6 milhões a necessidade de geração de novos empregos no Brasil. O problema não é só quantitativo é também qualitativo. Apenas 40% da força de trabalho industrial brasileira tem no mínimo curso primário completo. Os 60% restantes estão divididos em 30% de analfabetos e outros 30% que possuem alguma instrução, mas são analfabetos funcionais, ou seja, incapazes de interpretar manuais de trabalho (Velloso, 1994:43, citando pesquisa realizada pelo SESI-CNI em 1993). De acordo com Albuquerque (1993:75), 76% dos chefes das famílias pobres do Brasil urbano são considerados analfabetos plenos ou funcionais. Este é um grupo de trabalhadores que encontraria colocação no velho modelo fordista, não no novo paradigma industrial. Neste sentido, é sintomático que o produto industrial paulista tenha crescido 13,9% entre janeiro e setembro de 1993, quando comparado a igual período de 1992, enquanto na Região Metropolitana de São Paulo, que concentra parte expressiva das indústrias do Estado, o emprego industrial em 1993 diminuiu em 28 mil postos de trabalho (Montagner & Brandão, 1994: 158, citando IBGE).

Nas cidades brasileiras acumula-se uma força de trabalho jovem, de baixíssima escolaridade, dedicada a atividades em setores de baixa produtividade que constituem a economia informal urbana. Sem condições para pleitear seu ingresso no mercado formal de trabalho, sem nenhum poder de barganha, esta superoferta de trabalhadores torna-se inempregável.

O novo modelo de desenvolvimento capitalista é mais excludente que o antigo modelo fordista. Enquanto no fordismo as oportunidades de emprego se generalizavam e a grande massa trabalhadora era incorporada ao mercado de consumo; no novo modelo, o mercado de trabalho exclui e o consumo é seletivo.

### O Welfare State e sua crise

Como já havíamos apontado, o *Welfare State* junto com a macroeconomia keynesiana e o paradigma industrial fordista formavam o tripé do chamado "modelo de desenvolvimento fordista". O *Welfare* pode ser definido como um conjunto de políticas sociais implantadas pelos Estados capitalistas após a Segunda Guerra que objetivava garantir de forma universal a manutenção e reprodução da força de trabalho. Estes Estados passaram a garantir para todos os seus cidadãos direitos sociais que se traduziram em provisão de serviços sociais públicos (saúde, educação, habitação, etc.), em regulação estatal das condições de trabalho e em programas públicos de seguridade (aposentadorias, seguro-desemprego, pensões, etc.) e assistência social.

A partir de meados da década de 70, o Estado capitalista começa a conviver com uma crescente crise fiscal que deixava em xeque as bases do financiamento do *Welfare*. A questão que se coloca é como garantir o financiamento das políticas sociais quando a reestruturação produtiva, o acirramento da competição internacional com a globalização e o crescente desemprego diminuem (ou impedem o crescimento) as receitas públicas, previdenciárias e não previdenciárias.

Segundo Oliveira (1988:13), a crise fiscal que rompeu o "círculo keynesiano" deveu-se, em primeira instância, à internacionalização produtiva e financeira do capitalismo: "*Pois des-territorializam-se o investimento e a renda, mas o padrão de financiamento público do Welfare State não pôde - nem pode, até agora - des-territorializar-se. Em outras palavras, a circularidade anterior pressupunha ganhos fiscais correspondentes ao investimento e à renda que o fundo público articulava e financiava; a crescente internacionalização retirou parte dos ganhos fiscais, mas deixou aos fundos públicos nacionais a tarefa de continuar articulando e financiando a reprodução do capital e da força de trabalho.*"

Nesta mesma direção, Lerda (1996: 259) argumenta que os responsáveis pela política fiscal enfrentam crescentes dificuldades para conceber e implementar políticas capazes de neutralizar o efeitos negativos da globalização sobre a autonomia das autoridades estatais. Seguindo os passos de Lerda, podemos apontar três motivos para a crescente perda de autonomia fiscal em face da globalização: a) com a elevação do nível de importação, o efeito multiplicador sobre a renda e o emprego do gasto público torna-se menor (parte da renda e do emprego “vaza” para outros países); b) a manipulação de “preços de transferência” (preço de bens e serviços transferidos entre unidades de uma mesma empresa global) permitem que as empresas mundiais aloquem recursos intrafirma a custos da redução de despesas tributárias globais (ex.: a venda superfaturada ou subfaturada de bens e principalmente serviços)<sup>4</sup>; c) aumento da dívida pública interna decorrente de programas de estabilização ancorados na sobrevalorização cambial (ex.: casos como o Brasil, a Argentina e o México).

Ainda do ponto de vista fiscal, o Estado encontra dificuldades em implementar políticas sociais dado o crescente descompasso entre a elevação da demanda por intervenções sociais (provocada pela elevação do desemprego) e a disposição da população e, principalmente, das empresas em financiá-las com tributos. As empresas alegam perda de competitividade com o alto “custo tributário”.

Para implementar estas políticas sociais urbanas, o Estado também encontra dificuldades, segundo Bernareggi (1992:13), de ordem organizacional. O autor cita a crescente falta de informações adequadas aos administradores públicos, excesso de detalhismo e lentidão nos processos de decisão e operação, falta de um sistema de controle de resultados das atividades públicas em termos de qualidade e quantidade do produto, além disso, os interesses dos usuários estariam sendo negligenciados.

No Brasil, a capacidade do Estado de executar políticas sociais defronta-se com uma gravíssima crise fiscal, especialmente da União. A ruptura do tradicional padrão de financiamento do setor público se deu pela redução da receita e pela impossibilidade de manter os elevados níveis de endividamento externo e, sobretudo, interno. Cabe apontar ainda que o modelo de política social brasileiro apresenta dificuldades não só de financiamento. Ele foi executado de forma centralizada através grandes programas e estruturas que atendiam grandes clientelas. Velloso (1994:35-37) avalia assim os programas sociais do estado brasileiro: alto custo da burocracia, serviço de má qualidade, desatenção ao usuário, transferências incorretas de recursos entre os níveis de governo, distorções de prioridades, ausência de controle de custos e desempenho.

Por outro lado, existem autores que relativizam as proporções da crise de *Welfare State* e atacam especialmente as explicações de natureza econômica desta crise. Para Giovannella (1995: 13), “a avaliação das medidas de contenção de gastos sociais implementadas nos países centrais contradizem as expectativas que o *Welfare State* se desmantelaria. Os sistemas de proteção social não sofreram importantes reestruturações.” Acerca das explicações de natureza econômica para a crise do Estado do bem-estar, a autora qualifica como “determinismo econômico”: “*Novas versões do determinismo econômico têm tido destaque no debate atual. Este é o caso da “nova lógica do industrialismo” que supõe a convergência dos modelos de proteção social como consequência do aumento da globalização da economia e do crescimento da competição com os países recentemente industrializados. A globalização do mercado econômico destituiria os governos nacionais de instrumentos cruciais da política econômica. Esta perda de poder dos Estados nacionais constrangeria as opções de políticas sociais.*” (Giovannella, 1995: 10). A autora argumenta ainda que as tendências econômicas de fragilização devem ser contrabalançadas com a análise do conjunto de forças que garantem o *Welfare State*. “Os resultados políticos não podem ser derivados diretamente das tendências e pressões econômicas” (Pierson, citado por Giovannella, 1995: 11).

<sup>4</sup> É importante destacar que as empresas transnacionais controlam hoje cerca de 60% do comércio mundial.



"Supostos 'imperativos' econômicos não podem nos fazer deixar de ver o espaço da Política na produção da história" (Giovannella, 1995: 14).

Na verdade, o que importa ter presente é que opções políticas são realmente determinantes, mas não são feitas em abstrato e sim sob restrições, inclusive (ou principalmente) de natureza econômica. Embora seja fato que o *Welfare State* não se desmantelou, é fato também que a discussão de sua crise e suas alternativas continua intensa.

### O surgimento de alternativas de políticas sociais

Para superar as dificuldades do dificuldades do *Welfare State*, propõe-se mudanças na abrangência, no padrão de financiamento e na forma de gestão de políticas sociais.

Draibe (1989) sugere programas sociais reduzidos e concentrados em grandes prioridades no interior da própria área social. Os programas sociais devem ser seletivos (atender os segmentos mais carentes da população) e não universais ("tudo a todos").

Quanto ao padrão de financiamento, a autora argumenta a favor da elevação das receitas não-tributárias (tarifação dos serviços sociais públicos frente ao usuário com capacidade de pagamento), da utilização de recursos não/públicos (do setor privado lucrativo, do filantrópico, do voluntário, do comunitário), da ampliação da margem de contribuição do próprio usuário através de sua participação direta (mutirões, ajuda mútua, mães crecheiras, etc.). Analisando estas "alternativas" para o problema do financiamento do *Welfare*, encontramos as seguintes questões não respondidas: como viabilizar a tarifação a partir dos "que podem pagar" se "quem pode pagar" não usa o programa público de atendimento social, usa o mercado privado? Como grandes massas populacionais pobres disporão de recursos suficientes para que a "contribuição do próprio usuário" seja relevante?

Finalmente, têm sido propostas formas alternativas de gestão de políticas sociais: a **participação comunitária** - definida como participação dos próprios beneficiários (mutirões autogeridos, cooperativas, associações); a **ação e participação de Organizações Não-Governamentais (ONGs)**. Aqui vamos nos deter um pouco mais.

Na medida em que os serviços sociais oferecidos pelo Estado benfeitor começaram a ser criticados, ganharam popularidade enfoques alternativos como a participação da comunidade e a proposta de responsabilização da mesma pelo seu próprio bem-estar (Midgley, 1993: 208). Este mesmo autor, revisando a literatura recente, aponta a presença de três elementos definidores da participação comunitária: a **contribuição** (a participação é o compromisso voluntário de trabalho, tempo, dinheiro e recursos por parte da comunidade para atividades comunitárias), a **organização** (a participação não é um processo fortuito, mas sim que demanda a formação de organizações), a **obtenção de poder** (a participação autêntica necessita que a pessoas do local se librem dos controles externos).

A gestão comunitária tem sido vista como vantajosa perante a gestão estatal da política social. Alega-se que aquela teria baixos custos; permitiria o envolvimento do usuário na política; modificaria relações de poder entre Estado e comunidade; respeitaria valores locais; simplificaria o acesso.

Por outro lado, identificamos relevantes problemas nas formas alternativas de gestão baseadas na participação comunitária: só alcançam pequena escala; não possuem auto-suficiência para grandes programas; desresponsabilizam o Estado de suas obrigações; os bens e serviços oferecidos em muitos casos são descontínuos e de qualidade inferior; excluem do atendimento os que "não participam" (que muitas vezes são os que mais necessitam); subestimam a importância do conhecimento técnico, do conhecimento especializado; tendem a pensar isoladamente a situação local (carência de visão regional ou nacional). Arcoverde (1992: 142), analisando a experiência de unidades produtivas comunitárias em Recife (1979 / 1985), afirmou: "A análise dos conteúdos dos discursos

leva-nos a concluir a heterogeneidade das situações, o fraco domínio do processo produtivo, a falta de conhecimento do valor e da importância do trabalho pelos participantes e o fraco processo de legalização das atividades.” Martins (1994: 190) alega que a participação social “viabiliza a influência de interesses particulares”. Para Midgley (1993: 209), do ponto de vista ideológico, a participação comunitária se inspira numa mistura de populismo, individualismo e anarquismo: “... el populismo vincula el concepto de participación con la ‘gente’, y el individualismo democrático engendra su compromiso con la democracia participatoria, el anarquismo alimenta su inherente factor antiestatal.”

Complementando a alternativa da participação comunitária aparece a ação das ONGs. Muitos acreditam que a participação comunitária atingirá mais facilmente seus objetivos com o apoio de organizações não-governamentais porque estas estariam comprometidas com os ideais da participação, teriam maior flexibilidade administrativa, estariam livres das restrições burocráticas e não estariam dispostas a manipular interesses locais a favor de elites nacionais.

As ONGs são definidas como “associações espontâneas e voluntárias sem fins lucrativos, não estão subordinadas às autoridades públicas e propõem-se a melhorar a qualidade de vida dos setores populacionais mais oprimidos” (Oliveira Neto, 1991: 131). Scherer-Warren (1994: 8) caracteriza as ONGs como organizações formais, privadas, sem fins lucrativos, autogeridas, com participação voluntária de pelo menos seu corpo diretor e que atuam no sentido de fortalecer a sociedade civil através da promoção da cidadania, da democracia, da justiça social e do equilíbrio ecológico.

A crescente atuação das ONGs<sup>5</sup> nas questões sociais tem sido vista por certos autores como extremamente positiva. “Em face da crise dos modelos de desenvolvimento existentes, tem-se sugerido um maior envolvimento da sociedade civil, com a ampliação da atuação das ONGs, para a construção de uma nova ética para um desenvolvimento com justiça social” (Scherer-Warren, 1994: 9). O Banco Mundial aparece como outro entusiasta da ação destas organizações. Segundo Oliveira Neto (1991: 144), a capacidade organizacional decorrente da ação das ONGs é percebida pelo Banco Mundial como recurso estratégico e essencial ao processo de desenvolvimento auto-sustentável. As ONGs são normalmente vistas como alternativas ao gerenciamento estatal de políticas sociais porque alega-se que seu pequeno tamanho lhe permitiria ser menos burocrática, mais eficiente, conhecer melhor as realidades locais, ter flexibilidade organizacional e propor soluções inovadoras e baratas.

A valorização do papel das ONGs no enfrentamento de problemas sociais é fruto da crise do *Welfare State* e se enquadra perfeitamente no discurso liberal das “virtudes da iniciativa privada” no campo das políticas sociais. Na análise da experiência de programas sociais coordenados por estas organizações, diversos problemas foram constatados: limites em obter resultados sociais expressivos do ponto de vista qualitativo e quantitativo; efeitos marginais; falta de demanda para empreendimentos produtivos de pequeníssima escala; limitações técnicas e gerenciais; falta de coordenação e capacidade para agir em contextos ampliados, regionais ou setoriais; limitada capacidade de auto-sustentação. Sanyal (1993), analisando a ação destas organizações na Índia, aponta os limites das ONGs em obter resultados sociais expressivos do ponto de vista qualitativo e quantitativo. Segundo o autor, o impacto econômico dos projetos das ONGs tem sido marginal. Eles não proporcionaram níveis de emprego e renda a um grande número de pessoas. Faltava, por exemplo, demanda para bens e serviços produzidos por pequenos empreendimentos. Por outro lado, embora as ONGs estivessem interessadas nos mais pobres, raramente conseguiam atingir efetivamente esta camada social. HABITAT (1996: 377), analisando a ação de ONGs em programas de habitação popular na Ásia e América

<sup>5</sup> A ação crescente das ONGs nos países em desenvolvimento pode ser percebida pelo aumento do volume de recursos transferidos de países desenvolvidos para estas organizações. Em 1970, os países da OCDE transferiram 1 bilhão de dólares para as ONGs dos países em desenvolvimento. Em 1986, este valor atingiu 4,5 bilhões. (Oliveira Neto, 1991: 134).



Latina, também aponta "fraquezas" destas organizações: as ONGs não tinham experiência suficiente para suportar programas de grande escala e eram poucas as que tinham experiência com administração financeira e implantação de projetos.

### Considerações finais

A globalização econômica, a produção flexível, o pós-fordismo e as dificuldades do *Welfare State* têm gerado fortes argumentos para que posições conservadoras busquem limitar a atuação do Estado na área social transferindo-a para responsabilidade direta das pessoas ou para organizações voluntárias ou simplesmente para o mercado privado. Contudo, estes esforços não têm eliminado a participação do Estado, mas o princípio da responsabilidade do Estado pelo bem-estar dos seus cidadãos tem sido consideravelmente erodido.

A grande dificuldade que as formas alternativas de implementar políticas sociais (alternativas ao antigo modelo do *Welfare State*) apresentam é a falta de alcance sobre grandes massas populacionais pobres. Sendo assim, elas se constituem em formas ainda mais limitadas para integrar de fato os pobres no mundo da produção e consumo.

### Referências Bibliográficas

- ALBUQUERQUE, Roberto C. de. Pobreza e exclusão social. IN: VELLOSO, João Paulo dos Reis & ALBUQUERQUE, Roberto C. de. Pobreza e mobilidade social. São Paulo, Nobel, 1993.
- ARCOVERDE, Ana Cristina B. Uma alternativa à exclusão social? Unidades produtivas comunitárias em Recife (1979 / 1985). São Paulo, Cortez, Serviço Social e Sociedade, 13 (39): 136- 143, 1992.
- BERNAREGGI, Gian M. Falências do mercado e falências do Estado. Uma introdução. IN: FINGIRAM, Henrique (org.). Parceria público-privado; cooperação financeira e organizacional entre o setor privado e administrações públicas locais. São Paulo, Summus, 1993. v.1.
- CANO, Wilson. Reflexões sobre o Brasil e a nova (des)ordem internacional. 2.ed. Campinas, Editora da UNICAMP; São Paulo, FAPESP, 1993.
- CASSEN, Bernard. Impérative transition vers une société du temps libéré. Le Monde Diplomatique. Paris, 41(488):24-25, nov. 1994.
- CASTRO, Nadya A. Trabalho e Organização Industrial num contexto de crise e reestruturação produtiva. São Paulo em Perspectiva. São Paulo, Seade, 8(1): 116-132, jan./mar. 1994.
- CORRIAT, Benjamin. El taller y el robot. Madrid, Siglo Veintiuno Editores, 1992.
- COUTINHO, Luciano & FERRAZ, João Carlos. Estudo da competitividade da indústria brasileira. 3ª edição, São Paulo, Papirus, Editora da Unicamp, 1995.
- DRAIBE, Sônia & HENRIQUE, Wilnês. "Welfare State", crise e gesto da crise; um balanço da literatura internacional. Revista Brasileira de Ciências Sociais. 3(6), fev. de 1988.
- DRAIBE, Sônia. Por uma nova política social. São Paulo em Perspectiva. São Paulo, Fundação SEADE, 3(1/2):7-12, jan./jun. 1989.
- GIOVANELLA, Lígia. Estado do bem-estar contemporâneo; resultados do enfrentamento à crise. Rio de Janeiro, Escola Nacional de Saúde Pública, [1995]. (versão preliminar).
- HABITAT (United Nations Centre for Human Settlements). Global Report on Human Settlements 1996. s.l., 1996.
- HARVEY, D. A condição pós-moderna; uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. São Paulo, Loyola, 1994.
- HUMPHREY, John. O impacto das técnicas "japonesas" de administração na indústria brasileira. Novos Estudos. São Paulo, CEBRAP, (38):148-167, mar. 1994.

- IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD; síntese de indicadores 1993. Rio de Janeiro, 1996.
- LERDA, Juan Carlos. Globalização da economia e perda de autonomia da autoridades fiscais, bancárias e monetárias. In: BAUMANN, Renato (org.). O Brasil e a Economia Global. Rio de Janeiro, Campus, 1996.
- MARTINS, Carlos Estevam. O circuito do poder. São Paulo, Entrelinhas, 1994.
- MATTOSO, Jorge E. O novo e inseguro mundo do trabalho nos países avançados. IN: OLIVEIRA, Carlos A. de (org.). O mundo do trabalho; crise e mudança no final do século. São Paulo, Scritta, 1994.
- . A desordem do trabalho. São Paulo, Scritta, 1995.
- MEDEIROS, Carlos A. & SALM, Claudio. O mercado de trabalho em debate. Novos Estudos. São Paulo, CEBRAP, (39):49-65, jul. 1994.
- MIDGLEY, James. La política social, el Estado e la participación de la comunidad. In: KLIKSBERG, Bernardo (comp.). Pobreza; un tema impostergable. Mexico, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- MONTAGNER, Paula & BRANDÃO, Sandra M. C. Recessão e racionalização produtiva; implicações para o mercado de trabalho. São Paulo em Perspectiva. São Paulo, Seade, 8(1): 116-132, jan./mar. 1994.
- OFFE, Claus. Capitalismo organizado. 2 edição. São Paulo, Brasiliense, 1994.
- OLIVEIRA, Francisco de. O surgimento do antivalor; capital, força de trabalho e fundo público. Novos Estudos. São Paulo, CEBRAP, (22):8-28, out. 1988.
- OLIVEIRA NETO, Valdemar. As ONGs e o fundo público. São Paulo, Cortez, Serviço Social e Sociedade, 12 (37): 129- 155, 1991.
- PRETECEILLE, Edmond. Cidades globais e segmentação social. IN: RIBEIRO, Luiz C. de Queiroz & SANTOS JUNIOR, Orlando A. Globalização, fragmentação e reforma urbana. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1994.
- SANYAL, Bishwapgal. Organizações não-governamentais: os novos agentes do desenvolvimento. Cadernos IPPUR/UFRJ. Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 6(1):39-51, abr. 1993.
- SCHERER-WARREN, Ilse. Organizações não-governamentais na América Latina; seu papel na construção civil. São Paulo em Perspectiva. São Paulo, Seade, 8(3): 6-14, jul - set. 1994.
- SILVA, Elizabeth B. Tecnologia e relações industriais no Brasil no final da década de 80. IN: HIRATA, Helena S. Sobre o "modelo" japonês. São Paulo, Edusp, 1993.
- . Pós-fordismo no Brasil. Revista de Economia Política. São Paulo, Nobel, 14 (3): 107-120. jul./set. 1994.
- SILVA, Ana Lucia G. da & LAPLANE, Mariano F. Dinâmica recente da indústria brasileira e desenvolvimento competitivo. Economia e Sociedade. Campinas, Instituto de Economia da Unicamp, (3): 81-97, dez. 1994.
- THE ECONOMIST. Multinationals, june 24th 1995.
- VELLOSO, João Paulo dos Reis. Modernidade e pobreza: a construção da modernidade econômico-social. IN: VELLOSO, João Paulo dos Reis & ALBUQUERQUE, Roberto C. de. Modernidade e pobreza. São Paulo, Nobel, 1994.