



**Crise do *Welfare State*,
Políticas do Setor
Informal e Consenso
Liberal na América
Latina***

*Jaime Marques Pereira **

Este artigo analisa as implicações de desregulamentação do mercado de trabalho e da redefinição do papel do Estado na esfera social na América Latina, identificando os determinantes econômicos, as bases sociais e as mediações políticas que levam à implementação do ajuste estrutural e associando esse processo à questão da exclusão, da cidadania e da legitimidade estatal.

O objetivo deste artigo é analisar as implicações da desregulamentação do mercado de trabalho e da redefinição da presença do Estado na esfera social na América Latina, procurando entender o processo de reorganização da economia e da sociedade frente à ascensão do liberalismo. Para isso faz-se necessário identificar as bases sociais e as mediações políticas que põem em prática o ajuste estrutural, assim como as razões de uma crescente adesão as idéias neoliberais. Para entender a natureza do consenso em torno do princípio do liberalismo e para avaliar até que ponto ele é duradouro e, logo, capaz de apoiar em novas bases institucionais a legitimidade de um Estado doravante comprometido em promover a abertura da economia nacional ao mercado mundial, é preciso levantar a questão das normas de funcionamento do Estado em relação ao conteúdo dos acordos sociais implícitos, ou dos compromissos políticos explícitos, que, por sua vez, decidem sobre as políticas públicas.

As normas teóricas do "bom funcionamento" do Estado que foram estabelecidas pelo liberalismo, em função de uma fronteira definida como naturalmente legítima entre o privado e o público, não chegam a se constituir como uma referência

*. Professor de economia do Institut des Hautes Etudes de l'Amérique Latine (IHEAL) da Universidade de Paris III - Sorbonne Nouvelle.

Este artigo é um capítulo do livro "Réinventer La Democratie", publicado pela PRESSES DE LA FONDATION NATIONALE DES SCIENCES POLITIQUES, organizado sob a direção de George COUFFIGNAL.

importante do que pode vir a significar, no plano da economia real, uma saída liberal para a crise. Pode-se certamente duvidar que essas normas sejam a fórmula para a construção do melhor dos mundos possíveis, mas é incontestável que elas criam uma base de representação que se tornou hegemônica em termos do que o Estado pode e deve fazer, ou não fazer.

Para avaliar as consequências de uma reforma liberal do Estado na América Latina e, mais particularmente, os aspectos que se referem ao reordenamento da sua participação na esfera social, é importante perceber os efeitos a longo prazo da hegemonia desse tipo de representação no jogo dos atores sociais.

Esse tipo de questão não pode ser corretamente analisada sem criticar os termos do debate que ora predomina sobre a eficácia do Estado. Trata-se, de fato, de buscar compreender como essas normas teóricas vão efetivamente funcionar na regulação econômica e na reprodução social. Esta é uma questão ampla que ultrapassa os limites deste artigo. Por isso mesmo, nos limitaremos a levantar hipóteses sobre a relação entre o econômico e o social que, por sua vez, está embutida na redefinição do papel do Estado proposta pelos defensores da

política de ajuste, ou seja, hipóteses que esclareçam a interação entre o que os sociólogos chamam de produção da sociedade e, por outro lado, a reestruturação econômica que se pretende através dessas reformas. Tal perspectiva traz novos pressupostos que fundamentam a análise dos efeitos sociais do ajuste, e leva a discutir a validade da reorientação das políticas sociais concebidas pelos teóricos do ajuste. As novas concepções do ajuste que procuram uma cara humana¹ ou, ainda, definem uma estratégia de desenvolvimento com equidade², apoiam-se numa análise que faz do social um objeto subordinado ao econômico. A discussão sobre as políticas sociais transforma-se, de tal modo, num falso debate sobre a eficácia do Estado. A avaliação da reestruturação do sistema de emprego fica assim, desvirtuada, pois a questão jurídica da desregulamentação do mercado de trabalho é completamente ocultada por uma concepção da eficácia da ação pública, que é medida apenas a partir de critérios de racionalidade econômica, definida como universal e a-temporal.

O que importa não é tanto denunciar um discurso atualmente dominante, quanto chamar a atenção sobre as suas implicações em termos de padrões de desenvolvimento da

1. Giovanni Andrea Comia (dir.) *L'ajustement à visage humain*: Paris, Unicef Econômica, 1987

2. CEPALC (Commission économique pour l'Amérique Latine et les Caraïbes) *La transformation des structures de production dans un climat d'équité*. Santiago do Chile, 1990.

desregulamentação do mercado de trabalho e da redefinição do papel do Estado na esfera social. A análise econômica da política social, sobretudo nas questões de ordem normativa, levantadas por esse discurso, não pode se limitar a uma problemática em termos de eficácia econômica e de custos sociais. A intervenção social do Estado é uma questão que engaja, na América Latina, uma vontade coletiva, no sentido de dar continuidade ou não a um projeto desenvolvimentista, que teve como objetivo promover uma maior integração da população ativa ao sistema salarial. Restringir as prioridades da política social ao controle dos efeitos sociais mais perversos do ajuste, equivale ao abandono deste projeto. Esta é a conclusão a que se chega quando se procura desvendar as normas efetivas da regulação econômica e da reprodução social que se procura impor através da promoção do emprego informal, doravante apresentada como o melhor meio de luta contra a pobreza. A análise do que representa, a esse nível, a reforma do Estado em vias de ser posta em prática, levanta a hipótese de que o consenso liberal na América Latina solapa as bases do desenvolvimento de uma sociedade salarial visando ampliar o consumo de massa.

O Modelo Neo-liberal Uma Alternativa ao Fracasso do Estado?

A idéia de "menos Estado" é hoje defendida de norte a sul da América Latina como condição para uma maior eficácia econômica e uma maior justiça social, tanto a nível governamental como pela classe política e por boa parte dos seus assessores econômicos. O consenso liberal que emergiu em torno da crise representa uma evolução radical do discurso político relativo às responsabilidades sociais do Estado. A recente ascensão do liberalismo se deu num contexto de derrota do Estado no que se refere ao projeto de tornar a sociedade menos desigual, sobre o qual repousa desde a época do populismo, sua legitimidade. Dessa forma, a adesão aos princípios do liberalismo impressiona mais ainda na América Latina. Tal evolução parece paradoxal, num contexto político dominado, de um lado pelo agravamento da crise econômica e, por outro, marcado pela ameaça de uma crise de governabilidade. Os efeitos recessivos provocados pelo ajuste estrutural, somados às medidas de austeridade postas em prática ao longo dos anos 80, podem pôr em

xeque uma legitimidade governamental que se sustentará, doravante, na credibilidade da política liberal. Tal evolução não é apenas a expressão do mimetismo tradicional das elites locais com relação as idéias dominantes no mundo ocidental. O consenso liberal tampouco se reduz a uma ausência de alternativa econômica. Sustentaremos aqui a hipótese que a ascensão do liberalismo na América Latina, remete, antes de tudo, a um déficit estrutural da legitimidade do Estado, cuja raiz encontra limites no modelo de Welfare State para resolver a questão social na América Latina.

A crise dos anos 80 acabou retirando toda credibilidade à idéia de que o progresso de uma industrialização apoiada pelo Estado permitiria, a longo prazo, generalizar a proteção social para o conjunto da população ativa, fazendo do assalariamento a base do sistema de emprego e de reprodução da força de trabalho. O Estado, depois de ter sido considerado por longo tempo como um *deus ex machina*, graças ao qual a América Latina iria escapar do subdesenvolvimento, é hoje colocado no banco dos réus. As políticas sociais e econômicas implementadas pelo Estado, no passado, são agora unicamente avaliadas através dos efeitos perversos que elas produziram. Suas performances em relação ao crescimento econômico ficaram, pelo visto, no segundo plano, quando não caíram no esquecimento.

A democratização favoreceu, evidentemente, a denúncia da lógica corporativa e clientelista que rege os efeitos redistributivos das políticas sociais. Outrossim, a crise da dívida e o ajuste da economia aos imperativos da abertura do mercado mundial fizeram com que a antiga estratégia de desenvolvimento industrial tenha se tornado obsoleta. A expansão do mercado interno ficou bloqueada e a crise fiscal do Estado lhe retira toda possibilidade de levar a cabo qualquer política industrial capaz de induzir a reestruturação produtiva, necessária para tirar partido da abertura econômica. A crise abalou não apenas a credibilidade da intervenção econômica do Estado, estigmatizando-a como responsável pela fraca competitividade da produção industrial latino-americana, mas também aquela do modelo do Welfare State que orientou a paulatina edificação das instituições sociais.

Sua legitimidade foi se esvanecendo e na medida em que se sustentava na perspectiva de uma mobilidade social intergeracional, repousando no voluntarismo industrializante do Estado, e tendo por horizonte a integração progressiva e irreversível da população ativa ao emprego assalariado.

As instituições de proteção social existentes na América Latina mostraram-se, na verdade, inadequadas a uma evolução do mercado de trabalho, que só permitia uma

fixação restrita e reversível da população ativa no emprego assalariado³. O sistema de emprego daí resultante é sobremaneira marcado pela crescente informalização das relações de trabalho, impondo sérios limites estruturais à capacidade de financiamento das instituições sociais e tornando, além do mais, sem efeito o princípio de universalidade do direito a uma proteção social. No entanto, a perspectiva de garantir e ampliar para a grande maioria a satisfação mínima das necessidades básicas, constituiu um elemento central da legitimidade do Estado desde os anos 30. A possibilidade de atingir tal objetivo foi se perdendo a medida em que aumentava a proporção da população ativa privada de qualquer proteção social, pelo simples fato de não ter acesso a um emprego assalariado registrado. A crise econômica, por sua vez, ao tornar o crescimento das atividades informais aparentemente irreversível, e a crise fiscal, ao implicar numa degradação constante do nível dos recursos sociais e da oferta dos serviços públicos, em geral, colocaram dúvidas definitivas sobre a capacidade das políticas sociais atingirem suas metas declaradas.

Dessa forma, compreende-se que a esfera social seja designada

como um domínio da economia, onde se coloca, sobremaneira, a questão da eficácia e da equidade. É de fato inegável que as instituições que têm por vocação a promoção do "bem-estar social" constituem um alvo ideal para a crítica liberal, quer seja em razão da injustiça da redistribuição indireta de rendas, limitada àqueles que conseguem fazer valer seus interesses no seio de um Estado corporativista, quer seja em virtude de sua notória incapacidade de conter o agravamento da pobreza e das desigualdades sociais, e mais ainda, de fazer face às novas formas que a crise lhes confere⁴. Assim, a idéia de que as despesas públicas, em matéria social, devem ser redirecionadas para aqueles que não conseguem tirar do mercado alguma oportunidade de renda impôs-se facilmente, como discurso social dominante.

A redefinição da política social é assim defendida como condição da conciliação entre eficácia e equidade. Tal pressuposto se apoia na teorização apresentada pelos órgãos internacionais, quando colocam o ajuste estrutural como o único meio de assegurar uma proteção social para os grupos vulneráveis, desde que o realismo dos preços dos serviços públicos seja respeitado

3. Bruno Lautier. "Fixation restreinte dans le salariat, secteur informel et politique de l'emploi en Amérique latine". *Tiers Monde*, 110, avril-juin 1987, p. 347-367

4. Pierre Salama, Jacques Valier. "Heurts et malheurs d'une décennie perdue en Amérique latine". In: Colloque GREITD/CREPPRA/ERSI. *Sociétés et ajustement structurel dans les économies semi-industrialisées*. Amiens, 1990.

para permitir a liberação dos recursos necessários para financiar políticas direcionadas para os mais desprovidos. Estas políticas são defendidas como base de uma "nova estratégia" de intervenção social. A necessidade desta proteção seria, no entanto, apenas provisória: a supressão dos entraves à capacidade reguladora do mercado deveria, necessariamente, levá-lo a fornecer, cada vez mais oportunidades de recursos aos desempregados e aos trabalhadores subempregados. A argumentação apóia-se na idéia de que a desregulamentação do mercado de trabalho estimula o emprego no setor informal.

Nesta perspectiva, o setor informal não é mais percebido como uma manifestação da pobreza urbana ou do atraso econômico. A realidade social configurada pelas estratégias de sobrevivência e pela marginalidade urbana, que representava, até hoje, a principal referência dos discursos acadêmicos sobre o setor informal, passou doravante a ser vista como algo positivo. O setor informal é hoje considerado como uma fonte de riqueza, como um potencial inexplorado de empregos e de rendas, mesmo que o aumento considerável de famílias condenadas a reduzir suas expectativas a meras estratégias de sobrevivência seja, provavelmente, uma das principais causas do crescimento da economia informal.

Esta concepção das políticas para o setor informal sustenta-se

numa interpretação estritamente econômica da responsabilidade do Estado frente a questão social. Longe de se referir à idéia de um "auxílio público" para aqueles que se encontram agora incapazes de suprir suas necessidades, o sentido dado a esta noção, herdada da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1792, remete apenas, doravante, à eficácia da ação pública, pensada em termos de custos e benefícios e implicitamente definida como único critério válido para julgar o seu caráter humanitário. Esta interpretação reatualiza a definição liberal de cidadania, que se sobrepôs àquela herdada da Revolução Francesa. Ela dá seus fundamentos à reorientação das políticas sociais no contexto do ajuste econômico, inspirada mais diretamente, na realidade, nas estratégias desenvolvidas a partir de análise econômica da burocracia e dos direitos de propriedade, quando da guerra contra a pobreza nos Estados Unidos, nos anos 60. A interpretação da pobreza e dos meios de vencê-la foi atualizada e contextualizada, posto que se justifica, nesse caso, a necessidade de um encolhimento do Estado, tomando por base a especificidade do funcionamento do mercado de trabalho no Terceiro Mundo e, da mesma forma, a possibilidade de realizar o ajuste econômico evitando o custo social extremamente pesado das políticas de estabilização de primeira geração. A política social proposta pelo Banco Mundial parte de uma análise das causas da pobreza baseada numa

abordagem estritamente micro-econômica. Deste modo, o objetivo das políticas sociais se reduz a eliminar os entraves institucionais que, até hoje teriam impedido o mercado de conciliar a equidade e a eficácia⁵.

Os fundamentos micro-econômicos desse tipo de análise permitem, por outro lado, explicar os níveis atuais da pobreza através dos limites que teriam sido impostos pelo intervencionismo do passado, no que se refere à capacidade de regulação do mercado. A eliminação das distorções do mercado deveria favorecer a integração dos pobres ao processo de ajuste. Ela levaria, teoricamente, a uma realocação dos recursos em detrimento dos grupos hoje favorecidos, principais beneficiários dessas distorções. É de acordo com essa lógica que o setor informal é percebido como alternativa à perda de empregos e à queda de salários no setor formal. A flexibilidade do mercado de trabalho não deixa, no entanto, de ser considerada como uma condição *sine qua non* da retomada da capacidade do investimento e do crescimento, na linha da análise neoclássica tradicional, mas na sua aplicação aos países do Terceiro Mundo este paradigma é reinterpretado através de um conjunto de teses novas sobre o setor informal. Atribui-se a ele um potencial principal de compensação dos efeitos

negativos que pode causar, num primeiro momento, a desregulamentação das relações salariais sobre os níveis de emprego e de renda. A desregulamentação deveria favorecer, nesta primeira etapa, a substituição de ativos e atividades compensando a queda do emprego formal: primeiro, pela criação de microempresas industriais no setor informal, decorrente de sua plasticidade, isto é, de sua capacidade de adaptação à crise. Segundo, pelo potencial de emprego que revelaria tradicionalmente o terciário informal. O setor informal, em seu conjunto, deveria, portanto, no processo de ajuste, servir de plataforma para a retomada do crescimento do setor formal.

O apoio ao setor informal passa a ter uma dimensão não apenas social; desde que ele é apresentado como economicamente racional, seria importante orientar as ações a ele destinadas para a elevação de sua produtividade. Neste sentido, a política do setor informal é concebida como o estratégia de desenvolvimento das capacidades humanas, com o objetivo, antes de tudo, de evitar que o retorno ao crescimento do setor formal seja obstaculizado por uma queda do nível do capital humano, que pode ser ocasionada pelos efeitos recessivos e temporários da estabilização. Nesta perspectiva, a conciliação entre eficácia e equidade só estaria no horizonte do ajuste na medida em que as

5. Banque Mondiale. *Rapport sur le developpment dans le monde* Washington: 1988.

políticas públicas permitam a mobilidade do trabalhador. Essas políticas requerem, então, logicamente, a eliminação dos bloqueios à expansão do setor informal, tais como escala móvel de salários, subvenções e controles de preços, sem falar do encarecimento do salário indireto associado ao custo crescente da Previdência Social. O retorno ao realismo dos preços nos setores até hoje amplamente subsidiados, como a saúde, a educação e a habitação popular, é visto como necessário para financiar a expansão dos setores prioritários, tais como os serviços de saúde e educação de base, que são utilizados mais particularmente pelos pobres. As políticas do setor informal apresentariam, de tal modo, a dupla vantagem de serem um instrumento privilegiado para minorar o custo social do ajuste e para restaurar as condições de uma regulação de mercado.

Diante do desenvolvimento de uma nova pobreza na maior parte dos países do continente, os organismos internacionais não podiam deixar de reconhecer a gravidade dos efeitos socialmente perversos das políticas de esta-

bilização e ajuste. A questão não se refere apenas à baixa, quase sempre drástica, dos salários diretos ou indiretos, mas também ao aumento substancial do número de famílias que se situam abaixo da linha de pobreza. Entretanto, o debate sobre as políticas públicas, que suscitou até hoje essa constatação, foi apenas mais um motivo para justificar a retirada do Estado. A análise da pobreza e a conceituação das formas de reverter o aumento das desigualdades sociais estão problematizadas apenas em termos de tamanho ideal do Estado, mais precisamente, através da crítica das políticas sociais levadas a termo no passado e dos seus efeitos regressivos sobre a distribuição da renda⁶.

O papel do Estado, sem dúvida alguma, além da questão da distribuição de renda, é o cerne de toda discussão sobre as alternativas de saída da crise. Mas a necessidade de redefinir a nível normativo os objetivos e as modalidades de sua intervenção se impõe, por razões bem mais complexas do que se pode supor à luz dos discursos econômicos atualmente dominantes. Ao fazer do encolhimento do Estado, no contexto

6. Seria demasiado longo analisar aqui, em detalhe, o desenvolvimento deste debate. Assinalamos apenas que a argumentação que preside a concepção de um ajuste expansivo dentro de uma equidade de fenda pelo BIT (Bureau Internacional do Trabalho) ou pela CEPAL afasta-se da ortodoxia liberal no plano de análise do Estado, na medida em que a promoção do setor informal não vai adiante, no sentido de justificar uma desregulamentação do mercado de trabalho. Constata-se, forçosamente, que as proposições normativas não diferem daquelas de outros órgãos internacionais em detrimento de uma crítica às interpretações abertamente neoliberais do setor informal, como é o caso da desenvolvida no bestseller de Hernán De Soto *El Otro Sendero. La revolución informal*, Bogotá, Oveja Negra, 1987.

de uma maior abertura externa, o principal instrumento de conciliação entre a eficácia e a equidade, elimina-se qualquer reflexão sobre a funcionalidade econômica das mediações institucionais. As restrições econômicas não são as únicas variáveis que pesam na redefinição do papel do Estado na América Latina. Outrossim, não se pode identificar a real funcionalidade de uma desregulação do mercado do trabalho sem fazer referência à questão da legitimidade do Estado. A funcionalidade da desregulação não é neutra, como pretende uma concepção da economia isenta de qualquer preocupação ética, própria da corrente liberal. O equilíbrio macro-econômico que se procura pressupõe, na verdade, no caso da América Latina, a estabilização de uma ordem social que se pode caracterizar por uma dialética de exclusão/integração social, mais próxima de um sistema de apartheid do que de um sistema social baseado no princípio de igualdade de oportunidades.

A promoção do setor informal autoriza uma justificativa *sui generis* da retirada do Estado da esfera social, aparentemente condizente com a realidade dos países subdesenvolvidos. Mas, esta promoção só pode aparecer como um meio privilegiado de tornar a ação do Estado em matéria social mais eficaz e mais equitativa, na medida em que fica ocultada a questão da legalidade

dos comportamentos econômicos presentes no mercado de trabalho. Ora, é exatamente nesse nível que se coloca a questão das repercussões de uma política do setor informal sobre o sistema de emprego. Esse tipo de política faz, na verdade, do direito social o instrumento de uma consolidação do dualismo econômico e engaja uma institucionalização pelo próprio Estado de práticas econômicas que se situam à margem da legalidade. Por outro lado, ao legitimar práticas sociais diametralmente opostas à construção de uma sociedade salarial, institucionalizam-se relações entre a sociedade civil e o Estado que aniquilam toda perspectiva do fazer de uma repartição mais cumulativa da renda um vetor do crescimento econômico.

Legitimidade do Estado e Normalização do Trabalho

A análise das consequências sociais do ajuste é geralmente restrita a uma simples abordagem estatística, com base em indicadores macro-econômicos habitualmente utilizados para medir os efeitos das políticas de estabilização sobre o emprego, o consumo, e, mais globalmente, sobre as condições de vida. A análise limita-se, de tal modo, apenas a registrar o agravamento da pobreza sem se questionar sobre as formas de emprego nem sobre a diferen-

ciação social. O diagnóstico da questão social, baseado em uma percepção de caráter estatístico, leva, naturalmente, a fazer das políticas do setor informal a solução para o aumento do desemprego e da pobreza. Sem esclarecer o significado destas políticas do ponto de vista da ação societal do Estado, é, sem dúvida, **difícil** de não considerá-las pertinentes, para não dizer, legítimas, diante do crescimento exponencial da diferença entre oferta e demanda de emprego.

A apologia do encolhimento do Estado esconde, na verdade, uma mudança substancial das modalidades de intervenção pública na regulação econômica e na reprodução social. A ausência de uma decisão política, que daria à autoridade pública os meios para conseguir que as empresas passem a respeitar a legislação do trabalho, constitui, por si só, um fator a ser considerado quando se trata de explicar porque políticas econômicas de pleno emprego, ou políticas sociais efetivamente mais equitativas, não foram implementadas. A resposta a esta questão está na especificidade da legalidade estatal na América Latina, a qual remete diretamente à crescente informalização das relações de trabalho, inclusive, nas grandes empresas. Esta última dimensão da

informalidade que se consolidou com a crise, confirma, sobremaneira, que a definição jurídica do setor informal - o aspecto legal ou não de uma atividade ou de uma relação econômica - é a única que é realmente pertinente, não pelo fato dela fundamentar as classificações da maior parte dos recenseamentos, mas, sobretudo, porque ela põe em evidência o sentido sociológico da informalidade do trabalho, isto é, das implicações econômicas do uso que fazem do direito os agentes econômicos, e como esse uso os diferencia em grupos sociais na estruturação de um sistema de emprego.

Ao abster-se de considerar este aspecto da questão⁷, a análise das relações entre o setor formal e o setor informal esbarra na impossibilidade de encontrar um fundamento teórico nos critérios empíricos pelos quais se distingue um do outro. A complementariedade formal/informal na economia real não é aquela de dois setores econômicos que jamais podem ser delimitados com rigor, mas aquela de formas de engajamento do trabalho diferenciadas por sua relação com a legalidade estatal, e pelo tipo de legitimidade que esta relação lhe confere. Sem dúvida, na América Latina, uma prática à margem da lei no mercado de trabalho pode, em

7. Levar em consideração a relação com a política na análise do emprego implica numa revisão radical da análise da informalidade. Esta tem origem em numerosas pesquisas recentes, que põem em dúvida a própria idéia do setor informal. Ver: Bruno Lautier. Claude de Miras et Alain Morice, *L'informel et l'Etat*, Paris, l'Harmattan. 1902

muitos casos, ser considerada como legítima, uma vez que ela resulta de um acordo tácito entre um empregador, um empregado e o Estado. Ela constitui, portanto, a expressão de uma norma social, apesar de instituída fora da normalidade jurídica ou mesmo em oposição a ela. Esta contradição entre legalidade e legitimidade tem um caráter bastante genérico, que perpassa o mercado de trabalho na sua totalidade. Ela pode ser igualmente observada em outros campos econômicos, como, por exemplo, no mercado fundiário: nesse caso, ela é inerente aos acordos entre os ocupantes ilegais de uma franja urbana e um proprietário espoliado. Neste mercado, tais acordos nem sempre são tácitos. A legitimidade de que eles precisam para serem seguidos de efeitos pode ser com frequência questionada, o que faz com eles não possam, neste caso, prescindir de uma forma de tradução jurídica. Para estabelecer um acordo sobre a repartição da renda fundiária, torna-se necessário, então, apelar para a mediação de uma decisão judiciária indispensável, já que se trata de resolver os desacordos engendrados por conflitos sempre mais acirrados com a valorização do solo ao ritmo do crescimento urbano.

No entanto, de modo geral, pode-se observar que a legitimidade dos acordos negando a legalidade estatal, torna-se cada vez mais ambígua, desde que as relações paternalistas ou clientelistas, que os

acompanha, não são mais vistas como uma garantia de sobrevivência, ou seja, de acesso a um trabalho ou a uma morada. A ilegalidade da situação de trabalho e de moradia, a que se sujeita um número crescente de famílias, passa, então, a ser percebida como uma exclusão social. Outrossim, a questão dos direitos sociais básicos é pensada através da cidadania, tornando-se objeto de tematização política. A questão democrática na América Latina emerge desse déficit de legitimidade dos regimes políticos provocado por um sistema de emprego e de reprodução da força de trabalho, que acabou institucionalizando a possibilidade de um desvio sistemático da legalidade estatal.

A bem da verdade, não havia, até o presente momento, identidade possível entre legalidade e legitimidade no que se refere aos direitos sociais. Doravante, se a questão da cidadania passa a ser objeto de tematização política, o Estado não poderá descuidar eternamente de procurar essa identificação. Esta contradição afeta, agora, a sua própria legitimidade, pois a constituição de identidades populares, no bojo dos conflitos urbanos, faz com que a questão social seja hoje colocada em relação ao problema de igualdade de todos diante da lei. O respeito, ou não, à legalidade estatal, não sendo específico de um mercado parcial, reveste-se, então, de um caráter genérico, que levanta o

problema das representações coletivas da cidadania⁸. Essas representações são determinantes no conjunto dos campos sociais onde se estruturam as modalidades da reprodução da força de trabalho, quer se trate da habitação ou do trabalho.

O fato de considerar a relação entre Estado e economia informal como raiz da exclusão social remete a uma questão teórica mais ampla, aquela da especificidade do exercício do poder político e da natureza do Estado na América Latina. A relação com a legalidade estatal dos agentes econômicos é, nesta perspectiva, reveladora da concepção que uma sociedade tem da cidadania, pois ela traduz o conjunto das normas, codificadas ou não pelo direito, que regula o emprego, os modos de vida e o consumo. Assim sendo, o respeito e o desvio da lei devem ser considerados como duas realidades complementares, por mais que elas sejam também, contraditórias. Elas constituem, uma e outra, um fato social total, mesmo se esse é efetivamente marcado pela diferença entre dois mecanismos de um dispositivo de instituições que regula a integração e a diferenciação social, um formado de normas de direito, logo de caráter público, e outro de convenções sociais, de natureza privada.

Dessa maneira, às repre-

sentações da cidadania que veiculam esse dispositivo devem ser, consideradas como um espaço de produção do social e político (relações de força e produção de acordos que os torna legítimos), do econômico (relação entre formas diferenciadas de mobilização do trabalho e modo de valorização do capital) e do jurídico (certos acordos se constituem em normas implícitas e outros são sancionados por leis). Não se pode compreender o exercício do poder do Estado na América Latina sem levar em conta os saberes sociais que se forjam no desvio ou no contorno sistemático da lei. Eles representam, sociologicamente falando, um fato positivo, quer dizer, um conjunto de práticas que participam da produção da sociedade. Não se pode, então, interpretá-las como a manifestação de uma simples ausência do Estado, mesmo se elas constituem uma negação da legalidade. Não se pode, também, contentar-se em analisar em termos monetários, ou através de qualquer outra escala de comparação entre bens e serviços, a contribuição clientelista de subsídios pelo Estado, isto é, como uma forma peculiar de corrupção econômica. A diminuição da parte relativa do Estado na economia não implica, necessariamente, numa redução de seu poder de controle. É certo que a normalização da troca, da produção, e do trabalho é específica se ela

8. Jaime Marques Pereira. "Les enjeux politiques de la question urbaine au Brésil: citoyenneté, conflits urbains et identités populaires à Recife" *Cahiers de Sciences Humaines*, v.23, n. 1, p. 131-147. 1987.

fundamenta sua legitimidade sobre a validade de uma norma de direito, pois, então, ela pode pretender representar o interesse geral.

Não se pode entender tal dinâmica se não se percebe que a exclusão social autoriza, paralelamente, formas de integração social obviamente diferentes daquelas que se sustentam em instituições estatais, cujo princípio é teoricamente universalista. Esta dialética entre integração e exclusão social decorre da contradição de base que existe entre, de um lado, a idéia oficial de universalidade do pertencimento à nação que fundamenta a legitimidade política sobre o indivíduo, e, de outro lado, uma representação coletiva da sociedade sustentada nas diferenças de condição social que se estabelecem entre os indivíduos, a partir das posições que eles ocupam entre os grupos de clientelas e que são, portanto, enquanto tais, naturalmente aceitos. Essas diferenças de status sociais não têm necessidade de serem juridicamente sancionadas, desde que elas organizam, em seus grupos clientelistas, hierarquias internas que condicionam as possibilidades de utilização de normas jurídicas.

À luz desta complementaridade entre integração e exclusão social, as intervenções públicas direcionadas para o setor informal (ou educação informal) derivam da mesma lógica que preside um padrão de gestão urbana específico para as

favelas. Esta lógica não pode se resumir a uma simples preocupação em privilegiar a proteção social de grupos considerados mais vulneráveis, nem tão pouco na busca de uma maior eficácia econômica das intervenções públicas. Esta lógica constitui, antes de tudo, uma resposta à contradição, acima explicitada, entre dois procedimentos de integração social, um baseado no pertencimento à nação, outro baseado nos diversas redes de clientela. As intervenções públicas limitam-se a respostas pontuais das carências sociais, que tornam possível a institucionalização de uma cidadania de geometria variável. Elas respondem ao constante agravamento dessa contradição decorrente do padrão de urbanização, e que a democratização, no contexto da crise da dívida, revela à luz do dia com toda a acuidade.

Os dois tipos de justificativa que hoje fundamentam as políticas do setor informal no debate sobre a reforma do Estado na América Latina - a necessidade da desregulamentação e aquela da eficácia da luta contra a pobreza - colocam, deste modo, as idéias neo-liberais na terreno das reivindicações políticas em torno das quais se estruturam importantes movimentos sociais. Esta coincidência não é fortuita e merece reflexão, pois ela é reveladora do que implica, na América Latina, a desregulamentação da reprodução da força de trabalho. A valorização do setor

informal é ambígua, porém funcional, pois contribui para tornar hegemônicos sistemas de interpretação da sociedade e da economia, com base nos quais o Estado pode legitimar uma intervenção pública direcionada para atividades tidas até hoje como ilegais, e, portanto, legitimar uma ordem social onde ficará claro - desde que proclamado pelo próprio Estado - que o acesso ao emprego assalariado e aos benefícios sociais que lhe são tradicionalmente associados será cada vez mais seletivo. As margens de manobra do Estado ao apostar nesta estratégia para restaurar sua legitimidade dependem de sua capacidade em agir sobre as representações coletivas da cidadania, de maneira a tornar possível uma nova forma de adesão às normas, diferente daquela que prevalece até hoje.

É exatamente esta adesão que parece, hoje, cada vez mais problemática na América Latina, e é por isso que se pode falar de crise social no sentido dado por Habermas a esse termo: aquele de abalo do consenso na base das estruturas normativas⁹. A crise social tem suas raízes na relação com o direito dos agentes económicos. A necessidade de mudar as formas de adesão às normas, resulta de uma dinâmica ao mesmo tempo social e económica, que acompanha a urbanização acelerada dos últimos trinta anos e que explica porquê a evolução das modalidades da reprodução da força

de trabalho está na origem de perda progressiva de legitimidade que vem sofrendo o Estado. As políticas do setor informal constituem uma maneira de remediar esta perda, desde que, por essa via, o Estado pode pretender legitimar, de certo modo, as normas que não estão inscritas na legalidade que ele é deve fazer respeitar. O Estado não pode, evidentemente, codificar os acordos que se encontram à margem da lei, o que reduziria a nada sua funcionalidade. A própria existência desses acordos e a possibilidade de vê-los ampliados, equivale, de qualquer forma, a uma desregulamentação oculta do mercado de trabalho, sem que seja necessário dismantelar, como nos países desenvolvidos, a legislação existente. O que deve mudar, antes de tudo, é o modo de adesão a este conjunto de normas de tal maneira que a exclusão social que elas "de facto" implicam não seja mais percebida como uma negação da cidadania, por aqueles que devem se contentar com uma condição "informal" de trabalho ou de habitação.

A questão da cidadania não é hoje apenas um problema cívico mas também sócio-económico, já que a restauração da legitimidade do Estado não é um imperativo somente político mas, também, económico. Isto condiciona, a mais longo prazo, a constituição de um esquema de reprodução social que seja coerente

9. Jürgen Habermas. *Raison et légitimité*. Paris. Payot. 1978.

com o ajuste econômico. A precarização das condições de vida, que acompanha o ajuste, particularmente nas camadas sociais mais pobres, sugere que sua realização implique precisamente na reformulação dos mecanismos de exclusão e na ampliação do seu campo de ação. Mas, por outro lado, a afirmação da sociedade civil, no contexto da urbanização, significa que este agravamento da exclusão social questiona os poderes públicos. Ora, é evidente, que o ajuste econômico reduz as margens de manobra do Estado no processo de redefinição de sua relação com a sociedade civil. Em lugar de reduzir a exclusão social, o Estado pode apenas enquadrá-la, de tal forma que ela não seja mais um fator de desgaste de sua legitimidade.

Inserção Internacional e Democracia A Crise do *Welfare State*

A orientação que o Estado é levado a imprimir às políticas sociais no contexto de ajuste econômico, coloca em evidência que a pressão externa que pesa sobre as escolhas econômicas nacionais se rebata no campo político. A pressão externa se manifesta pelos efeitos recessivos do serviço da dívida e pela própria

impossibilidade de escapar às políticas de ajuste; o que implica que a democracia na América Latina dificilmente poderia constituir uma base institucional para uma via de desenvolvimento mais igualitário, como se acreditava inicialmente. O padrão de crescimento que poderia sustentar uma redistribuição mais equitativa parecia tecnicamente possível no fim dos anos 70 aos olhos de numerosos economistas, ao menos para aqueles países do continente que dispunham de um tecido industrial mais diversificado¹⁰.

Pensava-se, então, que a democracia poderia assegurar um tipo de desenvolvimento sustentado na ampliação do mercado interno e numa gestão pública da reprodução da força de trabalho mais significativa. Diante da desilusão que se seguiu, o poder de persuasão da visão neo-liberal se prende à necessidade do ajuste estrutural, que aparece, então, como única alternativa capaz de ir ao encontro dos efeitos negativos da crise sobre os níveis de renda e sobre o emprego. A credibilidade do ajuste é, então, obviamente proporcional à impossibilidade de aumentar as despesas públicas, não apenas em razão da recessão mas, também, pelo vínculo entre a dívida externa e a dívida interna, que faz da hipótese de uma universalização da proteção social

10. Antonio Barros de Castro, Francisco Pires *forçada*. São Paulo, Paz e Terra, 1988.

Souza. *A economia brasileira em marcha*

um sonho utópico.

A crescente distância entre o modelo do "Welfare State" e a realidade, que se manifesta no agravamento da exclusão social, pelos déficits de legitimidade que gerou desde a queda do populismo, terminou por pressionar os governos autoritários a prometer a democratização. A necessidade de uma resposta estatal à exclusão social passa, então, a pressionar as políticas públicas tanto quanto a gestão da pressão externa. É em relação a esse duplo desafio que é preciso analisar esse conjunto de proposições de políticas econômicas e sociais, que procura conciliar o restabelecimento dos grandes equilíbrios macro-econômicos e a luta contra a pobreza.

Os regimes autoritários deixaram como herança para as atuais democracias um sistema de políticas sociais que, não apenas contribuiu de forma significativa para a concentração da renda, como permitiu fazer da saúde, da educação e da urbanização, campos de valorização de um capital privado largamente subsidiado. Apesar disso, a legitimação do Estado, mesmo restrita às categorias da população que se beneficiaram de um tal sistema, continuou se baseando na idéia de uma ampliação progressiva, mas supostamente sem limites, do emprego assalariado e das rendas diretas ou indiretas, que o crescimento econômico deveria

proporcionar a uma parte cada vez mais significativa da população ativa. A luz desta contradição entre um tal modo de legitimação e a consolidação de um sistema de emprego combinando trabalho formal e informal, pode se compreender como a concepção das políticas sociais proposta pela teoria do ajuste estrutural, consegue aparecer como a única alternativa viável para tratar da questão social. Na verdade, mesmo que pareça paradoxal, cabe avançar a hipótese de que esta alternativa seja, susceptível de ser objeto de um consenso social. Os termos e as formas de um compromisso político entre os atores sociais são, doravante, radicalmente diferentes daqueles existentes na época do populismo, ou daqueles que foram buscados pelos regimes militares. A legitimação do Estado deve, efetivamente, levar em conta a crescente expressão política das reivindicações sociais em termos de acesso à cidadania, enquanto a evolução do sistema de emprego terminou por tornar inoperante e caduco o projeto de edificação do Welfare State, que era o eixo da legitimação governamental desde o populismo.

Face à exclusão da proteção social ou dos programas de financiamento da habitação popular, que atingem todos aqueles que não dispõem de um contrato de trabalho (com a óbvia e não rara exceção dos casos de integração a esses programas por vias clientelistas), e na

perspectiva de uma estagnação ou, mesmo, de uma regressão do emprego formal, as proposições de uma ação social antes de tudo voltada para os grupos mais vulneráveis, parecem, com efeito, no contexto atual, mais realistas do que qualquer tentativa de tornar as políticas sociais mais conformes ao modelo do *Welfare State* que se pretendia alcançar. A pressão externa, ao diminuir as margens do lucro das empresas, e ao reduzir praticamente a política econômica aos imperativos do serviço da dívida, retira, obviamente, toda base orçamentária para levar a cabo políticas sociais redistributivas.

O projeto do *Welfare State*, acaba sendo um slogan inútil, ou, até mesmo, disfuncional. A reorientação das políticas sociais aconselhada pelo Banco Mundial, pode revelar-se particularmente eficaz a nível político: ao se apresentar como uma estratégia compensatória de proteção dos grupos mais vulneráveis aos efeitos socialmente indesejáveis de retorno ao equilíbrio, ela contribui ativamente para fazer do abandono do projeto de realização de um *Welfare State*, a única alternativa tida como realista na luta contra a pobreza.

Essa nova estratégia de intervenção, quando, confrontada às soluções que foram buscadas para responder à questão social até os dias atuais, implica, na verdade, a pretexto dos imperativos do ajuste econômico, o abandono de um

projeto de desenvolvimento que procurava o assalariamento da população ativa e que constituía a infraestrutura de todo o dispositivo de instituições sociais, montadas no decorrer dos últimos cinquenta anos. Caso tal cenário venha a se tornar realidade, ficará claro que o ajuste econômico não constitui, como se acreditou no início dos anos 80, uma séria ameaça para os regimes democráticos que emergiram no bojo da crise, mas que estes, ao contrário, condicionem a realização do ajuste. O agravamento do déficit da legitimidade do Estado que provoca sérias consequências sociais, implica na necessidade de democratização para levá-lo a termo. As políticas do setor informal jogam, aí, um papel determinante, na medida em que os governos democráticos seriam responsabilizados por reverter a "nova pobreza". Cabe ressaltar que se consolida, em realidade, a orientação que foi dada às políticas sociais, desde que a acumulação intensiva do capital passou a ser o motor do crescimento econômico nos anos 50. As políticas do setor informal, pelos efeitos positivos que podem ter sobre a legitimidade do Estado, contribuem para estabilizar a ordem social consagrada por esta orientação. Tudo indica, pelo visto, que a estratégia de legitimação do Estado significa, doravante, apenas a manutenção das tradicionais políticas sociais que reproduzem ou, mesmo, agravam as desigualdades acopladas à políticas do setor informal, associadas a uma gestão de menor custo do espaço urbano

dito "sub-normal".

A interface entre política social e política econômica que configurou o ajuste leva, de tal modo, a recolocar em questão a associação habitual que se faz entre a democracia e um crescimento econômico atrelado à redistribuição da renda. A história recente da América Latina desmente a universalidade de tal postulado.

O regime democrático seria incompatível com o ajuste econômico apenas quando ele mobiliza uma concepção universalista de cidadania, vinculada ao ideal igualitário; o que está bem longe de ser evidente na América Latina. É certo que a questão de igualdade diante da lei fica mais presente num debate político no qual a questão do Estado de direito é central, uma vez que os fenômenos de exclusão social começam a solapar a legitimidade do poder público. O problema da exclusão, todavia, não é politicamente tematizado na sua generalidade, mas apenas em relação a situações específicas, relativas sobretudo ao direito de moradia, no que se refere, no mais das vezes, à ausência de equipamentos urbanos ou à legalização das invasões. Até hoje, a sociedade civil responsabiliza o poder local, muito mais que o poder central, pelo agravamento da

exclusão". A percepção do papel social que o Estado deve desempenhar não parece, ainda, susceptível de incentivar uma mobilização política que permitiria responsabilizar os poderes públicos pela igualdade de oportunidades, e que daria à democracia o sentido que lhe foi atribuído no pensamento ocidental desde Tocqueville. Sem dúvida, a recente dinâmica política observada no Brasil e no México traz claros indícios de tal possibilidade, mas, por enquanto, fica difícil de prever quanto tempo pode demorar a emergência de uma nova institucionalidade, que permita a democratização reorientar radicalmente o regime econômico, revertendo seu caráter socialmente excludente.

Existe uma Saída Liberal para a Crise?

A ascensão do liberalismo na América Latina é, sem nenhuma dúvida, uma consequência do aumento da pressão externa nos anos 1980. O agravamento da crise, provocada pela implementação das políticas de ajuste, não deixa aos governos atuais, quaisquer que sejam suas opções ideológicas, outra alternativa além daquela de rigor monetário e orçamentário¹². Mas, para compreender as implicações do

11. Hélène Rivière d'Arc. "Du national au part d' Amérique latine (Brésil, Mexique, Cuba).

': le débat sur la décentralisation dans trois pays des Amériques latines, 11,1991,p.7-22.

12. Pierre Salama, Jacques Valier. *L' économie gangrenée*. Paris La Découverte, 1990.

consenso liberal, na América Latina, é preciso levar em consideração o peso dos fatores endógenos, materializando a herança da história da relação entre Estado e sociedade civil. O consenso em torno da idéia de "menos Estado" é paradoxal no nível político, antes mesmo de o ser no nível econômico.

É certo que o consenso liberal, pelo viés dos efeitos perversos do ajuste, aparece como uma consequência da nova configuração da economia mundial, mas esse consenso adquire força diante da perda de credibilidade progressiva das políticas de desenvolvimento, concebidas com base no voluntarismo estatal. O déficit de legitimidade não pode ser explicado apenas por uma pressão externa, que não deixaria alternativas ao governo. Ele não é somente o resultado de uma crise fiscal do Estado. Ele decorre, também, de uma crise social que se afirma, na medida em que foi se tomando consciência da incapacidade do Estado em instituir novas modalidades de integração social, que dariam à cidadania um sentido não apenas cívico ou político, mas, também, socioeconômico. Tal objetivo dificilmente pode ser alcançado sem promover as estruturas normativas que o Estado Moderno, na América Latina, nunca quis impor a organização econômica, já que a sociedade civil não exercia pressão alguma neste sentido. É justamente o que está começando a se dar hoje em dia, desde que a questão da cidadania passa a ter uma nova

representação, pautada não apenas na satisfação das necessidades básicas mas, também, na igualdade diante da lei. Vale, a respeito, sinalizar até que ponto as implicações atuais do liberalismo na América Latina lembram o combate de retaguarda de seus defensores na Europa no século XIX, quando pretendiam que a regulação econômica, limitada aos mecanismos do mercado, resolveria, por si mesma, a questão social. Ora, sabe-se a relevância econômica que teve, a posteriori, o compromisso assumido pelo Estado na esfera social. Numerosos sociólogos e economistas demonstraram que ali estava a origem das transformações sociais que produziram o círculo virtuoso keynesiano, que caracterizou o crescimento econômico do pós-guerra nos países desenvolvidos.

O consenso liberal reduz as chances de um pacto político que integra as forças sociais que estão adquirindo paulatinamente uma representação política autônoma, em torno das reivindicações da cidadania. A questão que se coloca, de modo mais imediato, é aquela de saber se o liberalismo pode ou não se constituir como uma alternativa real, isto é, duradoura frente à fragilidade estrutural da legitimidade do Estado Moderno na América Latina. Dito de outra maneira, pode-se ou não acreditar que as formas originais que caracterizam a democracia nesta parte do mundo ocidental, e que a tornam hoje compatível com o ajuste econômico,

seriam capazes de converter o consenso social em torno da idéia de encolhimento do Estado num consenso político?. Trata-se de uma condição *sine qua non* para fazer com que o conflito em torno da distribuição da renda possa ser regulado de forma institucional, deixando de alimentar a alta inflação resultante do predomínio do setor financeiro na economia. A questão do consenso político define, hoje, o cerne da restauração da credibilidade de qualquer política econômica. A resposta a uma tal questão se prende à interpretação dos problemas que afetam a legitimidade do Estado e definem as probabilidades de agravamento da crise social.

A crise de financiamento do Welfare State na América Latina não é o principal fator da crise social, mesmo se ela explica o caráter insuficiente dos gastos sociais diante de explosão das carências, ou o caráter particularmente seletivo de acesso aos recursos sociais. A estigmatização do Welfare State efetuada pelo consenso liberal indica a hipótese da crise de legitimidade de um modelo de integração social oposto ao dos países europeus. Esta crise de legitimidade revela a importância, para a institucionalização da cidadania, da evolução que terá a política social e o papel que lhe será atribuído na regulação econômica. A modalidade de integração social e, mais especificamente, o devir dessa dinâmica de exclusão integradora que marca a especificidade da história da relação entre

Estado e sociedade civil na América Latina, não podem ser vistos apenas como problema ético, mas como uma dimensão decisiva da saída da crise econômica.

Um padrão de crescimento legitimando a exclusão social, que o consenso liberal venha a constituir, não pode ser considerado como uma fatalidade histórica. A dinâmica de exclusão/integração que descrevemos, implica em não ter acesso aos benefícios do Welfare, o que permite compreender porque o liberalismo foi percebido como uma alternativa para a retirada do Estado. Pelas modalidades particulares que ela assume no contexto latino-americano, tal retirada pode constituir o meio de restauração da legitimidade estatal, tornando possível, por isso mesmo, uma estabilização da recomposição social em curso, já que a acumulação do capital não leva mais à uma criação de emprego e renda condizente com o crescimento demográfico, situação que o ajuste econômico agravou. Nada diz que esta estabilização não seja provisória. Considerando a situação que prevalecia no fim dos anos 70, tal evolução não era, de fato, o único caminho possível da trajetória do desenvolvimento. Numa abordagem sistêmica, do tipo utilizado por Habermas para analisar a relação entre a legitimidade política e a regulação econômica, e se não fosse a crise da dívida externa, podia-se muito bem conceber naquele momento, que o imperativo de manter um mínimo de integração social, teria levado o Estado a

reorientar o padrão de crescimento , de modo a atenuar, ou mesmo, a reverter seu caráter socialmente excludente. Ressalta-se, além do mais, que a questão continua em aberto, se considerarmos o possível desenvolvimento a mais longo prazo das contradições às quais aludimos. A contradição de base que afeta a legitimidade do Estado mostra que, até prova em contrário, o liberalismo aparece como uma alternativa. Mas, esta contradição pode muito bem pôr em xeque o consenso liberal, como já se pode observar no caso do México, do Brasil, e, mesmo, em menor medida, da Venezuela.

A dinâmica da exclusão integradora implica em uma legitimidade particularmente contraditória, em razão do divórcio entre o discurso, por definição, universalista, do Estado-nação e a realidade de agravamento da exclusão social. Este divórcio se expressa na possibilidade de contornar ou burlar a aplicação do direito, de uma forma legítima, o que o próprio Estado se propõe a fazer, na medida em que ela estimula um mercado de trabalho à margem de uma legalidade que se aplicaria a todos (teoricamente toda pessoa que trabalha deve ter acesso aos direitos trabalhistas)". Tal divórcio se explica, tanto ontem como hoje, e, portanto, independentemente da pressão

externa, como uma impossibilidade em fazer das políticas sociais o instrumento de uma mobilidade social intergeracional e, portanto, de uma relativa homogeneização social, levando o crescimento econômico a se ajustar a tal ordem política. É evidente que a contradição que advém desse divórcio não fica realmente resolvida pelo liberalismo. A redução da política social a uma proteção aos grupos mais vulneráveis aos efeitos do ajuste é, sem dúvida, a curto prazo, a única alternativa para remediar a falta de legitimidade. O problema é que os programas que lhes são destinados são implementados em um nível geralmente irrisório, devido ao rigor orçamentário imposto pela crise fiscal. A recomposição da sociedade e a evolução do sistema de poder, viabilizada pelo consenso liberal, permitem evitar que a crise econômica e a crise social se convertam em uma crise de governabilidade. A estratégia liberal constitui, deste modo, mais uma forma de gestão da crise do que uma alternativa de política, propiciando uma real restauração da legitimidade do Estado, capaz de criar as condições políticas de um novo ciclo de crescimento econômico¹⁴

**Tradução de Alba Regina Neves Ramos;
revisão do autor.**

13. Nota da Editoria: Prestations sociales foi aqui traduzido de uma forma não literal, como direitos trabalhistas, para aproximar melhor o seu sentido do que ocorre na realidade brasileira.

14. A questão da política social, vista como nível de determinação do padrão de crescimento econômico é desenvolvida em outro artigo "Les limites de l'Etat, intervention sociale, citoyenneté et croissance économique": Cahiers des Ameriques Latines, n. 15. IHEAL, Paris 1994. Versão e publicação prevista nos Cadernos Estado e Sociedade, da Universidade de Brasília.

Referências Bibliográficas

BANQUE MONDIALE

1988 *Rapport sur le développement dans monde*. Washington:

CASTRO, Antonio Barros de, SOUZA Francisco Pires de. 1988 *A economia brasileira em marcha forçada* São Paulo: Paz e Terra

CEPALC. Commission Economique pour l'Amérique Latine et les Caraïbes
1990 *La transformation des structures de production dans climat déquité*. Santiago du Chile:

CORNIA, Giovanni Andrea (dir)

1987 *L'ajustement à visage humain*. Paris: UNICEF/
Econômica

D'ARC, Hélène Riviére.

1991 Du national au particulier: le débat sur la décentralization dans trois pays. d'Amérique Latine (Brésil, Mexique. Cuba). *Cahiers des Ameriques Latines*, .Paris: p. 7-22.

DE SOTO, Hernán

1987 *El otro sendero. La revolución informal*. Bogota: Oveja Negra

HABERMAS, Jürgen

1978 *Raison et légitimité*, Paris: Payot

LAUTIER, Bruno.

1987 Fixation restreinte dans le salariat, secteur informel et politique de l'emploi en Amérique Latine. *Tiers monde*, Paris, n. 110, p. 347-367, anr./juin.

LAUTIER, Bruno, MIRAS Claude de, MORICE, Alain.

1992 *L'informel et Vetai*. Paris: L'Harmattan.

PEREIRA, Jaime Marques

1987 Les enjeux politiques de la question urbaine au Brésil: citoyenneté, conflits urbains et identités populaires à Recife *Cahiers de Sciences Humaines*, Paris, v. 23, n.1, p. 131-147

SALAMA, Pierre, VALER, Jacques.
1990 *L'économie gangrenée*. Paris: La Découverte.

31

SALAMA, Pierre, VALER, Jacques.
1990 Heurts et malleurs d'une décennie perdue en Amérique Latine In:
COLLOQUE GREITD/CREPPRA/ERSI. *Sociétés et ajustement structurel
dans les économies semi-industrialisées*: Amiens: