

PEDRO PORTOCARRERO PINHEIRO

**DEMOCRATAS NA DEFENSIVA: ATUAÇÃO DOS CONGRESSISTAS
DEMOCRATAS SOBRE OS PROGRAMAS DE WELFARE NA ERA REAGAN**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em História da Universidade Federal Fluminense (PPGH/UFF), como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor em História, na área de concentração História Social.

Niterói
2019

Ficha catalográfica automática - SDC/BCG
Gerada com informações fornecidas pelo autor

P654d Pinheiro, Pedro Portocarrero
Democratas na Defensiva : Atuação dos Congressistas
democratas sobre os programas de welfare na Era Reagan / Pedro
Portocarrero Pinheiro ; Cecília Azevedo, orientadora.
Niterói, 2019.
391 f. : il.

Tese (doutorado)-Universidade Federal Fluminense, Niterói,
2019.

DOI: <http://dx.doi.org/10.22409/PPGH.2019.d.11427168725>

1. Partido Democrata. 2. Welfare. 3. Bem-estar social. 4.
Estados Unidos. 5. Produção intelectual. I. Azevedo,
Cecília, orientadora. II. Universidade Federal Fluminense.
Instituto de História. III. Título.

CDD -

PEDRO PORTOCARRERO PINHEIRO

**DEMOCRATAS NA DEFENSIVA: ATUAÇÃO DOS CONGRESSISTAS
DEMOCRATAS SOBRE OS PROGRAMAS DE WELFARE NA ERA REAGAN**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em História da Universidade Federal Fluminense (PPGH/UFF), como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor em História, na área de concentração História Social.

Aprovado em defesa de tese em 27 de março de 2019.

Prof^a Dra. Cecília da Silva Azevedo (Orientadora)
UFF – Niterói

Prof. Dr. Flávio Limoncic (Arguidor)
UNIRIO

Prof. Dr. Roberto Moll Neto (Arguidor)
UFF – Campos dos Goytacazes

Prof. Dr. Gabriel da Fonseca Onofre (Arguidor)
Colégio Pedro II

Prof. Dr. Geraldo Nagib Zahran Filho (Arguidor)
PUC – São Paulo

Niterói
2019

AGRADECIMENTOS

A minha orientadora, Prof^a Cecília da Silva Azevedo, por ter me acompanhado em minha trajetória profissional, pela confiança, pelo estímulo, pelo apoio, sem os quais esta tese não teria se materializado e eu não teria chegado até aqui.

À banca de avaliação, nomeadamente ao Prof. Flávio Limoncic e ao Prof. Roberto Moll Neto, pelas contribuições fundamentais no processo de qualificação do doutorado; e, adicionalmente, ao Prof. Gabriel da Fonseca Onofre, ao Prof. Geraldo Zarhan, Prof^a Tatiana Poggi e à Prof^a Janaína Cordeiro pela disponibilidade de participar da banca de defesa deste trabalho.

Ao Programa de Pós-Graduação em História da Universidade Federal Fluminense (PPGH – UFF), à Área de História da UFF e à Universidade em geral, por me abrigar, por ser definitivamente minha *alma mater*, e pela compreensão durante o processo de redação da tese.

A todos os colegas da Rede de Estudos dos Estados Unidos, por serem uma equipe de pesquisadores tão talentosa e especial; por ter me acolhido; por serem mais que colegas, amigos; pelo estímulo; pelas contribuições recebidas, de maneira geral; e, especificamente no que tange à tese, das colegas Barbara Mitchell e Raquel Barreto, que tiveram longas conversas comigo sobre o tema e a tese que me ajudaram a achar um caminho para navegar em meio à névoa dos primeiros anos; além, é claro, daqueles membros que compõem a banca de avaliação e também fazem parte da Rede.

A minha família e amigos, pela compreensão, pelo apoio nos momentos difíceis, pelo estímulo quando nada parecia no lugar; especialmente a meu pai e minha mãe, a quem devo tudo que sou.

A Deus e a meus guias espirituais, por essa força superior que, afinal, me fez e faz levantar todos os dias, de espinha ereta, rumo a um destino muitas vezes insondável ao pobre homem comum que sou, e que me leva não sei bem para onde; mas sempre com fé no futuro, e com a obrigação de trabalhar para mudar todas aquelas coisas que indignam nosso senso de justiça, e que não são, afinal, parte da ordem natural e permanente do mundo.

RESUMO

Este trabalho analisa a atuação do Partido Democrata no Congresso dos Estados Unidos da América durante a presidência de Ronald Reagan (1981-1989), presidente filiado ao Partido Republicano, especificamente em se tratando de políticas de *welfare* tal como entendido no contexto político e social americano, e políticas de bem-estar social, num sentido mais amplo. Através de bibliografia e fontes de época, identificaram-se algumas iniciativas-chave no Congresso que tratavam destes temas e fez-se uma análise da tramitação dessas iniciativas, com a atuação dos parlamentares do Partido Democrata, analisando-se seus discursos e materiais escritos publicados em fontes oficiais, com o auxílio de outras fontes como relatórios e notícias de jornal, procurando correlacionar esta atuação com injunções de ordem política e eleitoral, contextualizando esta atuação em relação a pressões eleitorais dos distritos ou estados ou a atuação da estrutura nacional do Partido Democrata. Assim, foi possível observar uma miríade de diferentes posições, a variar de acordo com a época, a iniciativa proposta, as características do eleitorado a que cada congressista respondia, bem como o processo de realinhamento eleitoral então em curso no sul dos Estados Unidos e a transição do Partido Democrata em direção ao centro do espectro político, não sem intensos debates internos que se situavam entre a valorização de um legado construído no âmbito do New Deal e da Grande Sociedade, por um lado, e a constatação, por parte de importantes atores do partido, da necessidade de atualização do discurso para um contexto de restrição fiscal e déficits orçamentários crescentes. Procurou-se ainda contextualizar estes debates e iniciativas legislativas à luz de um apanhado histórico sobre a noção de *welfare* e os programas que são tradicionalmente associados a essa nomenclatura, bem como da evolução da rede de proteção social dos EUA, além de uma discussão mais geral sobre o liberalismo norte-americano e o funcionamento do sistema político daquele país.

Palavras-chave: Partido Democrata; *welfare*; bem-estar social; Estados Unidos.

ABSTRACT

This work analyzes the role of the Democratic Party in the United States Congress during the presidency of Ronald Reagan (1981-1989), president affiliated to the Republican Party, specifically in terms of welfare policies as understood in the American political and social context, and also in terms of social welfare policies in a broader sense. Through bibliography and primary sources, some key initiatives were identified in the Congress that dealt with those issues and an analysis of the parliamentary process concerning these initiatives was carried out, including the work of the members of the Democratic Party, analyzing their speeches and published written materials in official sources, with help of ancillary sources such as reports, newspapers, among others, seeking to correlate this action with political and electoral injunctions, contextualizing this action in relation to the electoral pressures of the districts or states, or the internal processes of the national structure of the Democratic Party. Thus, it was possible to observe a myriad of different positions, varying according to time, the proposed initiative, the characteristics of the electorate to which each congressman responded, as well as the electoral realignment process then underway in the southern United States and the transition of the Democratic Party towards the center of the political spectrum, not without intense internal debates between the positive appreciation of the legacy built under the New Deal and the Great Society, on the one hand, and the conclusion, by important members of the party, of the need to update the political discourse to a context of fiscal restraint and increasing budget deficits. These debates and legislative initiatives are also contextualized under the light of a historical overview of the notion of welfare and the programs traditionally associated with this terminology, the evolution of the American social safety net, as well as a more general discussion about American liberalism and the functioning of that country's political system.

Keywords: Democratic Party; welfare; social welfare; United States.

SUMÁRIO

AGRADECIMENTOS	3
RESUMO	4
ABSTRACT	5
INTRODUÇÃO.....	10
O contexto	10
O objeto	20
Os atores	25
O recorte	27
As fontes	28
As hipóteses.....	29
1 REALINHAMENTO ELEITORAL E POLÍTICAS PÚBLICAS NO EUA	31
1.1 Introdução.....	31
1.2 O argumento de Gerstle: novas possibilidades de <i>insights</i> em história política dos EUA	34
1.3 Liberalismo e direitos nos EUA: uma discussão bibliográfica	37
1.4 Uma visão mais problematizada do governo Nixon e do papel dos republicanos pré-Reagan.....	51
1.5 Os impactos eleitorais da integração racial	56
1.6 As mudanças dos anos 70 na política democrata	71
1.7 Transformações partidárias e processo eleitoral.....	79
2 POLÍTICA, VALORES E O SISTEMA DE <i>WELFARE</i> NORTE-AMERICANO ATÉ OS ANOS 80	92
2.1 A construção da rede de proteção social dos EUA.....	94
2.2 A rede de proteção social do pós-New Deal.....	100
2.3 A Guerra à Pobreza.....	101
2.4 O Novo Federalismo de Nixon e o Family Assistance Plan (FAP)	117
2.5 Nacionalismos e a filosofia pública republicana na Era Reagan.....	121
3 O “ROLO COMPRESSOR” DA CASA BRANCA NO ORÇAMENTO	131
3.1 O Omnibus Budget Reconciliation Act de 1981	132
3.2 Reagan Tax Cut	179
3.3 Segundo corte de despesas em 1981	181
4 A RECOMPOSIÇÃO DEMOCRATA NO CONGRESSO	194
4.1 O problema do deficit e a aprovação do Tax Equity and Fiscal Responsibility Act	194

4.2 Social Security Amendments de 1983.....	236
4.3 Déficit, welfare e as eleições de 1984	277
4.4 A política do Déficit: O Deficit Reduction Act de 1984 e Gramm-Rudman Hollings	294
4.6 O Tax Reform Act de 1986	298
4.7 O significado das eleições de 1986.....	300
5. O WELFARE DISCUTIDO PARA ALÉM DO “ARROCHO”: O FAMILY SUPPORT ACT DE 1988	305
5.1 As transformações dos anos 80 e o estado da arte em matéria de <i>welfare</i>	305
5.2 O projeto do Family Support Act e outras legislações em matéria de <i>welfare</i> ..	310
5.3 A tramitação do projeto no Congresso	318
5.4 As votações no Congresso	342
6 CONCLUSÃO.....	362
Glossário de siglas	379
Fontes	381
Referências bibliográficas	384

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 – Gráfico das taxas de inflação de países desenvolvidos, mais Índia, México e África do Sul.....	12
Figura 2 – Crescimento do PIB em países desenvolvidos, além de México, África do Sul e Índia	14
Figura 3 – Organização administrativa dos programas de <i>welfare</i> dos EUA.....	308

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1 - Taxas de inflação em países desenvolvidos, mais México, Índia e África do Sul (1971-1980)	11
Tabela 2 - Taxas de crescimento do PIB: países desenvolvidos, mais Índia, México e África do Sul	13
Tabela 3 – Evolução de despesas, receitas e déficit do governo norte americano em bilhões de dólares e em porcentagem do PIB (1969-1988)	16
Tabela 4 – Evolução do gasto com defesa em valores absolutos e em porcentagem do PIB (1969-1988)	17
Tabela 5 – Assuntos mais importantes na eleição presidencial.....	289
Tabela 6 – Composição do eleitorado americano em 1984 e 1980.....	293

INTRODUÇÃO

O contexto

Após a derrota de Jimmy Carter para Ronald Reagan, nas eleições norte-americanas de 1980, era generalizada a sensação de que se iniciava um novo ciclo no país. Com altas taxas de inflação, desemprego renitente, concorrência de produtos japoneses e alemães, a economia norte-americana passava por profundas transformações estruturais e abalos circunstanciais iniciados ainda nos anos 70. A receita preconizada por Reagan e o Partido Republicano era menos taxas sobre os cidadãos e os negócios, menos intervenção do Estado, mais desregulamentação da economia. É bem verdade que a campanha de Carter também continha alguns desses elementos, já desde 1976 na verdade, como mostramos em nossa dissertação de mestrado¹. No entanto, também é verdade que seu partido não o acompanhava nas suas convicções num orçamento equilibrado como saída para a crise e a necessidade de cortes pontuais de gastos em programas sociais e obras públicas. Essa dissonância de Carter em relação à base lhe custou a governabilidade e possivelmente a reeleição.

Também é preciso ressaltar que em parte os abalos eram mundiais: comparações entre as taxas de inflação de diferentes países, por exemplo, mostram que tratou-se de um período de alta inflacionária com baixas taxas de crescimento.

¹ PINHEIRO (2013).

Country Name	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
Australia	6,14	6,02	9,09	15,42	15,16	13,32	12,31	8,00	9,12	10,14
Canada	2,70	4,99	7,49	11,00	10,67	7,54	7,98	8,97	9,14	10,13
France	5,40	6,06	7,38	13,65	11,69	9,63	9,49	9,25	10,65	13,56
Spain	8,24	8,27	11,42	15,68	16,95	17,62	24,54	19,77	15,66	15,56
Germany	5,24	5,48	7,03	6,99	5,91	4,25	3,73	2,72	4,04	5,44
Japan	6,40	4,84	11,61	23,22	11,73	9,37	8,16	4,21	3,70	7,78
India	3,08	6,46	16,93	28,60	5,74	-7,63	8,32	2,52	6,25	11,37
Italy	4,79	5,75	10,80	19,16	16,95	16,61	17,13	12,09	14,80	21,06
Mexico	5,47	4,94	12,08	23,78	14,94	15,82	29,06	17,46	18,19	26,35
United Kingdom	9,44	7,07	9,20	16,04	24,21	16,56	15,84	8,26	13,42	17,97
United States	4,29	3,27	6,18	11,05	9,14	5,74	6,50	7,63	11,25	13,55
South Africa	5,96	6,43	9,43	11,72	13,43	11,02	11,15	11,14	13,29	13,66

Fonte: International Monetary Fund, International Financial Statistics and data files.

BANCO MUNDIAL. Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicador/FP.CPI.TOTL.ZG?end=1980&start=1970>. Acessado em: 26/02/2019.

Tabela 1 – Taxas de inflação em países desenvolvidos, mais México, Índia e África do Sul (1971-1980)

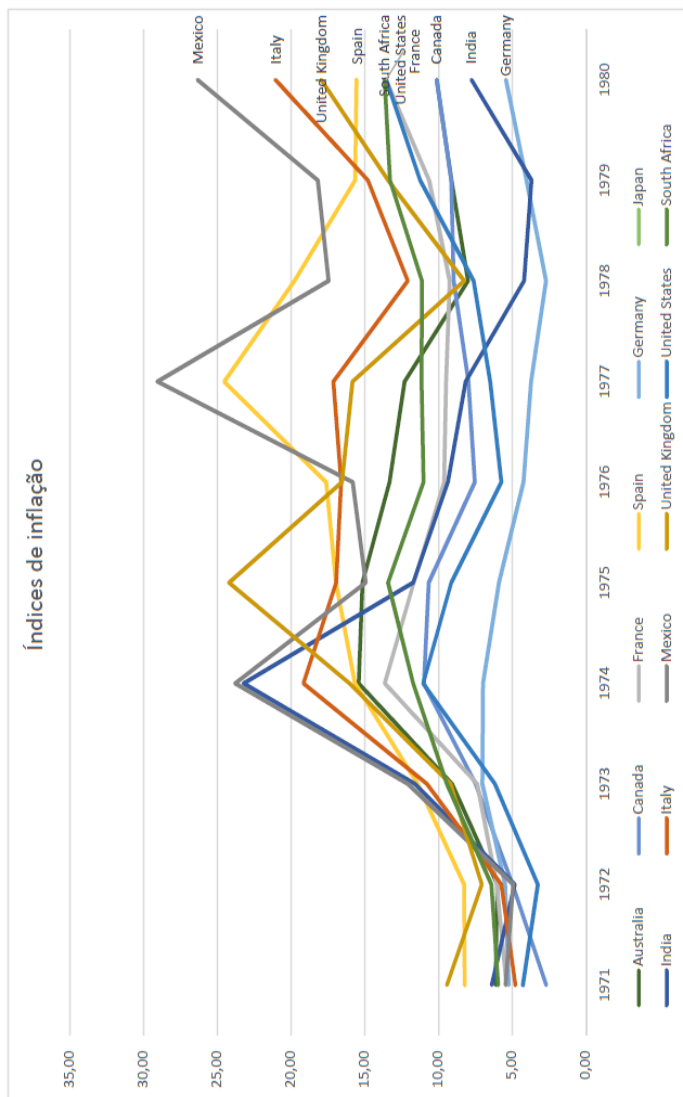


Gráfico feito a partir de estatísticas disponíveis no sítio eletrônico do Banco Mundial
 Fonte: International Monetary Fund, International Financial Statistics and data files.
 BANCO MUNDIAL. Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicator/FP.CPI.TOTL.ZG?end=1980&start=1970>. Acessado em: 26/02/2019.

Figura 1 – Gráfico das taxas de inflação de países desenvolvidos, mais Índia, México e África do Sul

Country Name	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
Australia	4,00	3,91	2,61	4,10	1,35	2,59	3,60	0,90	4,04	3,03
Canada	4,12	5,45	6,96	3,69	1,82	5,20	3,46	3,95	3,80	2,16
Germany	3,13	4,30	4,78	0,89	-0,87	4,95	3,35	3,01	4,15	1,41
Spain	4,65	8,15	7,79	5,62	0,54	3,30	2,84	1,46	0,04	2,21
France	5,35	4,54	6,31	4,29	-0,98	4,31	3,45	3,98	3,56	1,59
United Kingdom	3,48	4,30	6,51	-2,46	-1,48	2,91	2,44	4,20	3,74	-2,03
India	1,64	-0,55	3,30	1,19	9,15	1,66	7,25	5,71	-5,24	6,74
Italy	1,82	3,69	7,13	5,50	-2,09	7,13	2,56	3,24	5,96	3,43
Japan	4,70	8,41	8,03	-1,23	3,09	3,97	4,39	5,27	5,48	2,82
Mexico	3,76	8,23	7,86	5,78	5,74	4,42	3,39	8,96	9,70	9,23
United States	3,30	5,26	5,64	-0,52	-0,20	5,39	4,61	5,56	3,18	-0,24
South Africa	4,28	1,65	4,57	6,11	1,70	2,25	-0,09	3,01	3,79	6,62

Fonte: World Bank national accounts data, and OECD National Accounts data files.
BANCO MUNDIAL. Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?end=1980&start=1970>. Acessado em: 26/02/2019.

Tabela 2 – Taxas de crescimento do PIB: países desenvolvidos, mais Índia, México e África do Sul

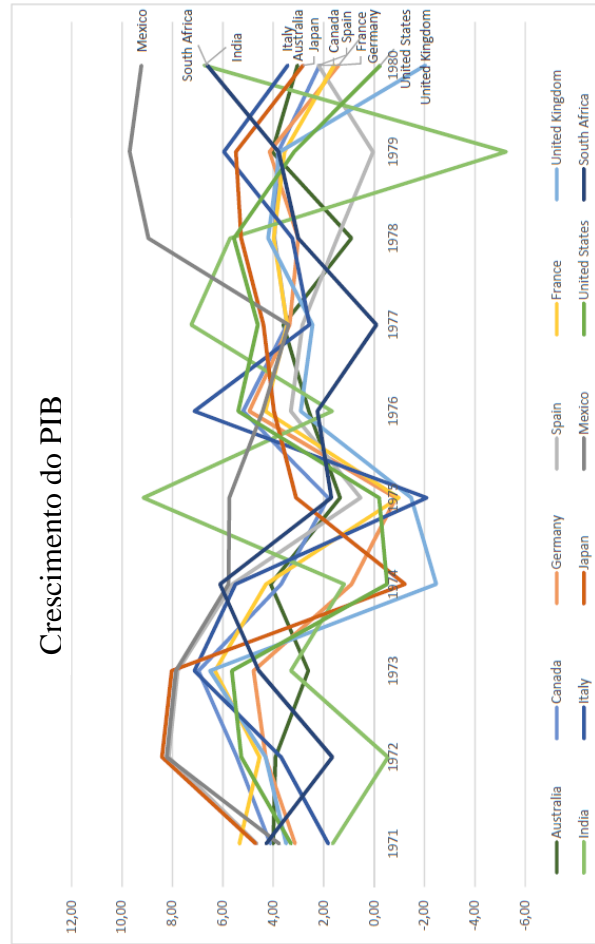


Gráfico feito a partir de estatísticas disponíveis no site eletrônico do Banco Mundial
 Fonte: World Bank national accounts data, and OECD National Accounts data files.
 BANCO MUNDIAL. Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.XD.ZG?end=1980&start=1970>. Acessado em: 26/02/2019.

Figura 2 – Crescimento do PIB em países desenvolvidos, além de México, África do Sul e Índia

Embora a situação de crise fosse generalizada nos países desenvolvidos, em maior ou menor gravidade a depender da situação particular dos EUA, havia a percepção de

uma crise não apenas econômica, mas política, cultural e moral. A eleição de Ronald Reagan era uma expressão do descontentamento de boa parte da opinião pública com as taxas baixas de crescimento, aumento da inflação, além de crises políticas na administração e na política externa, como a crise dos reféns na embaixada em Teerã. Independente de ser um cenário de crise mundial, isso não serviu para aplacar o desejo de mudança do eleitorado, votando num projeto eleitoral que prometia uma reconstrução do crescimento econômico, da competitividade, da liderança.

No que tange particularmente ao Partido Democrata, as eleições de 1980 promoveram a saída de diversos medalhões do Congresso; no entanto, alguns que ficaram, como o então presidente da Câmara Tip O'Neill, se sentiram aliviados pois consideravam Carter um interlocutor tão inflexível que achavam que até numa administração republicana teriam mais permeabilidade para suas reivindicações.²

Entretanto, embora a interlocução de Reagan com o Congresso fosse maior que a de Carter, seu programa de cortes de gastos nos dois primeiros anos era implacável, especialmente no que se refere a programas sociais. É importante notar que isto não levou a uma diminuição do déficit público do país: os cortes bruscos de impostos, significativos do humor do eleitorado e fiéis a seu projeto de campanha, abriram um rombo no orçamento norte-americano. Gastos militares não decresceram. Portanto, na escala de prioridades do governo Reagan, pode-se dizer que a manutenção dos programas sociais certamente não era prioridade.

² Na nossa dissertação tratamos do tema sobre a relação de desconfiança entre Carter e o Congresso. O'Neill, em suas memórias de sua atuação no Congresso, menciona a qualidade da equipe de negociações de Reagan com o Congresso e da facilidade de interlocução, embora fosse uma administração ideologicamente hostil e com táticas mais incisivas de construção de consenso, como veremos ao analisar as propostas legislativas, especialmente no primeiro ano de governo. V. O'NEILL (1987).

1. Revenues, Outlays, Deficits, Surpluses, and Debt Held by the Public Since 1969

	Revenues	Outlays	Deficit (-) or Surplus			Total	Debt Held by the Public ^a
			On-Budget	Social Security	Postal Service		
In Billions of Dollars							
1969	186,9	183,6	-0,5	3,7	n.a.	3,2	278,1
1970	192,8	195,6	-8,7	5,9	n.a.	-2,8	283,2
1971	187,1	210,2	-26,1	3,0	n.a.	-23,0	303,0
1972	207,3	230,7	-26,1	3,1	-0,4	-23,4	322,4
1973	230,8	245,7	-15,2	0,5	-0,2	-14,9	340,9
1974	263,2	269,4	-7,2	1,8	-0,8	-6,1	343,7
1975	279,1	332,3	-54,1	2,0	-1,1	-53,2	394,7
1976	298,1	371,8	-69,4	-3,2	-1,1	-73,7	477,4
1977	355,6	409,2	-49,9	-3,9	0,2	-53,7	549,1
1978	399,6	458,7	-55,4	-4,3	0,5	-59,2	607,1
1979	463,3	504,0	-39,6	-2,0	0,9	-40,7	640,3
1980	517,1	590,9	-73,1	-1,1	0,4	-73,8	711,9
1981	599,3	678,2	-73,9	-5,0	-0,1	-79,0	789,4
1982	617,8	745,7	-120,6	-7,9	0,6	-128,0	924,6
1983	600,6	808,4	-207,7	0,2	-0,3	-207,8	1.137,3
1984	666,4	851,8	-185,3	0,3	-0,4	-185,4	1.307,0
1985	734,0	946,3	-221,5	9,4	-0,1	-212,3	1.507,3
1986	769,2	990,4	-237,9	16,7	0,0	-221,2	1.740,6
1987	854,3	1.004,0	-168,4	19,6	-0,9	-149,7	1.889,8
1988	909,2	1.064,4	-192,3	38,8	-1,7	-155,2	2.051,6
1989	991,1	1.143,7	-205,4	52,4	0,3	-152,6	2.190,7
1990	1.032,0	1.253,0	-277,6	58,2	-1,6	-221,0	2.411,6

	As a Percentage of Gross Domestic Product						
1969	19,1	18,7	-0,1	0,4	n.a.	0,3	28,4
1970	18,4	18,7	-0,8	0,6	n.a.	-0,3	27,1
1971	16,8	18,8	-2,3	0,3	n.a.	-2,1	27,1
1972	17,0	19,0	-2,1	0,3	0,0	-1,9	26,5
1973	17,1	18,2	-1,1	0,0	0,0	-1,1	25,2
1974	17,8	18,2	-0,5	0,1	-0,1	-0,4	23,2
1975	17,4	20,7	-3,4	0,1	-0,1	-3,3	24,6
1976	16,7	20,8	-3,9	-0,2	-0,1	-4,1	26,7
1977	17,6	20,2	-2,5	-0,2	0,0	-2,7	27,1
1978	17,6	20,2	-2,4	-0,2	0,0	-2,6	26,7
1979	18,1	19,6	-1,5	-0,1	0,0	-1,6	25,0
1980	18,5	21,2	-2,6	0,0	0,0	-2,6	25,5
1981	19,1	21,6	-2,4	-0,2	0,0	-2,5	25,2
1982	18,6	22,5	-3,6	-0,2	0,0	-3,9	27,9
1983	17,0	22,9	-5,9	0,0	0,0	-5,9	32,2
1984	16,9	21,6	-4,7	0,0	0,0	-4,7	33,1
1985	17,2	22,2	-5,2	0,2	0,0	-5,0	35,3
1986	17,0	21,9	-5,3	0,4	0,0	-4,9	38,5
1987	17,9	21,1	-3,5	0,4	0,0	-3,1	39,6
1988	17,7	20,7	-3,7	0,8	0,0	-3,0	39,9

Tabela 3 – Evolução de despesas, receitas e déficit do governo norte americano em bilhões de dólares e em porcentagem do PIB (1969-1988)

Discretionary Outlays Since 1969

	Defense	Nondefense	Total
In Billions of Dollars			
1969	82,7	34,6	117,3
1970	81,9	38,3	120,3
1971	79,0	43,5	122,5
1972	79,3	49,2	128,5
1973	77,1	53,3	130,4
1974	80,7	57,5	138,2
1975	87,6	70,4	158,0

1976	89,9	85,7	175,6
1977	97,5	99,6	197,1
1978	104,6	114,1	218,7
1979	116,8	123,2	240,0
1980	134,6	141,7	276,3
1981	158,0	149,9	307,9
1982	185,9	140,0	326,0
1983	209,9	143,4	353,3
1984	228,0	151,4	379,4
1985	253,1	162,7	415,8
1986	273,8	164,7	438,5
1987	282,5	161,6	444,2
1988	290,9	173,5	464,4

As a Percentage of Gross Domestic Product

1969	8,4	3,5	12,0
1970	7,8	3,7	11,5
1971	7,1	3,9	11,0
1972	6,5	4,0	10,6
1973	5,7	3,9	9,6
1974	5,4	3,9	9,3
1975	5,5	4,4	9,8
1976	5,0	4,8	9,8
1977	4,8	4,9	9,7
1978	4,6	5,0	9,6
1979	4,6	4,8	9,4
1980	4,8	5,1	9,9
1981	5,0	4,8	9,8
1982	5,6	4,2	9,8
1983	5,9	4,1	10,0
1984	5,8	3,8	9,6
1985	5,9	3,8	9,7
1986	6,1	3,6	9,7
1987	5,9	3,4	9,3
1988	5,7	3,4	9,0

Tabela 4 – Evolução do gasto com defesa em valores absolutos e em porcentagem do PIB (1969-1988)

A esses cortes correspondeu um discurso, já na época bastante prevalente, de crítica à rede de proteção social dos EUA, em especial a programas de *welfare* como os chamados *food stamps* ou o AFDC (Aid for Families with Dependent Children). Seriam

programas que estimulariam a indolência, o complexo de inferioridade nos pobres, a acomodação, favoreceriam um aumento da taxa de fecundidade entre os mais pobres, que estariam tendo mais filhos para obter os benefícios, estimulariam as mulheres a permanecerem solteiras, destruindo a família, para que não perdessem os benefícios etc. Esses argumentos encontraram bastante repercussão não apenas na opinião pública, como também na classe política e até mesmo entre estudiosos do problema³.

Nosso objetivo, entretanto, não é fazer uma história do *welfare* nos Estados Unidos, no período, pois outros já o fizeram com bastante competência. Nós procuramos recuperar este conhecimento acumulado para examinar outro objeto, que se referencia a este. Nosso objetivo é estudar como o Partido Democrata, e sua classe política, se comportou, nos anos 80, frente a estes ataques a uma rede de proteção social que o partido ajudou a construir e que desde então havia se tornado um elemento crucial de sua identidade. Como as distintas correntes dentro do partido, em especial dentro do Congresso, pensavam e representavam sua identidade, como democratas, num período de crise do *welfare* e de crise do partido, que ficaria três eleições presidenciais fora da Casa Branca? Que caminhos as elites políticas do partido cogitaram seguir, e como atingiu esses objetivos? A que pressões eleitorais candidatos a cargos eletivos respondiam? A quem procuravam representar?

Nosso trabalho, portanto, vincula-se a uma História Política, mais especificamente uma história dos partidos políticos nos EUA, e por sua vez, mais especificamente, do Partido Democrata. O *welfare* é o tema chave para se estudar essa transformação, pois trata-se de um tema de forte apelo social e eleitoral, impregnado de uma série de considerações de ordem moral sobre trabalho e família, que estavam, e ainda estão, na ordem do dia nos EUA, e que podem ser pensadas em termos mais amplos, da gestão da

³ Faremos esta discussão no capítulo 2, em que trataremos do tema do *welfare* nos EUA.

força de trabalho no capitalismo e sua adequação para uma vida social e produtiva dentro do sistema. De fato, é um tema em torno do qual se organizou uma verdadeira guinada em direção ao centro do espectro político, reavaliando uma série de temas caros ao partido, procurando torná-lo mais aceitável para a maior parte do eleitorado norte-americano, que o estaria percebendo como um partido “liberal” demais, um partido de minorias, que não responderia às necessidades da maioria da população e que seria a favor de gastos públicos em excesso para financiar programas inoperantes.

Aqui, então, começamos a nos aproximar mais do nosso objeto de pesquisa, qual seja, as transformações pelas quais o Partido Democrata passou nos anos 80, especialmente em matéria de *welfare*, que culminariam com a guinada do Partido Democrata em direção ao centro, capitaneada pelo Democratic Leadership Council (DLC).

Esta guinada, entretanto, precisa ser melhor qualificada: cronologicamente, o DLC é criado em 1985, e se trata mais de uma expressão desse processo do que propriamente do principal motor. Os atores políticos estavam reagindo, na verdade, a uma conjuntura hostil, de consolidação de uma hegemonia conservadora, de crise fiscal, da sinalização de disposição de corte de direitos sociais por parte da nova administração e do ataque ao patrimônio simbólico do partido que ajudou a levantar a Era do New Deal e aprofundou este processo de criação de direitos sociais durante a Grande Sociedade. Ao mesmo tempo, respondia a uma necessidade real de atualização da formatação desses programas sociais, criados numa situação social e demográfica muito diferente do contexto dos anos 80.

Assim, optamos por começar este trabalho, no capítulo 1, falando sobre as transformações do sistema político-partidário norte-americano a partir dos anos 60, para situar nossa história num contexto político e eleitoral determinado, e com o qual ela se

relaciona. Os deputados e senadores respondem, além da dinâmica intrapartidária, a um eleitorado em franca transformação, não apenas no sul, mas em todo o país. No segundo capítulo, optamos por fazer uma recapitulação, através de um balanço bibliográfico, dos principais marcos no sistema norte-americano de *welfare* e como ele chegou ao patamar em que estava nos anos 80. Os capítulos seguintes serão de análise das iniciativas sobre o tema no Congresso. Para isso, identificaremos propostas-chave que podem ser reflexo dos humores do partido no Congresso, e por extensão do eleitorado dos distritos e dos estados aos quais esses deputados e senadores respondem dentro do sistema político norte-americano.

O objeto

A relação do Congresso de maioria democrata com o presidente republicano mais popular da história recente do país era um pouco mais ambivalente do que se pode pensar. Como já dissemos, a capacidade de articulação de Reagan era muito maior que a de Carter. O *staff* de Reagan era muito mais respeitado que o do democrata na Casa Branca. Vejamos, por exemplo, a impressão de Tip O'Neill, que presidiu a Câmara de 1977 a 1987:

Durante meus dez anos no emprego, servi com dois presidentes, um de cada partido. Meu colega democrata era certamente capaz, mas como nós já vimos, ele veio para a cidade com um *staff* fraco e nunca foi capaz de angariar muito apoio popular. O republicano que o seguiu, entretanto, rapidamente se tornou um líder tão amado quanto esta nação jamais havia visto.

Se apenas este padrão tivesse sido o inverso! Se Jimmy Carter tivesse vindo para a cidade com o brilho de Ronald Reagan e uma parte de seu *staff*, quem sabe o quanto poderíamos ter alcançado? [tradução nossa]⁴

⁴ O'NEILL (1987, p. 330). No original: "During my ten years on the job, I served with two presidents, one from each party. My fellow Democrat was certainly capable, but as we've already seen, he came to town with a weak staff and was never able to garner much popular support. The Republican who followed him, however, quickly became as beloved a leader as this nation has ever seen. If only this pattern had been reversed! If Jimmy Carter had come to town with Ronald Reagan's luster and some of Reagan's staff, who knows how much we could have accomplished?"

Essa percepção de amadorismo do *staff* de Carter é frequente na avaliação de atores do período, e é mencionada por alguns estudiosos. Carter, para montar sua equipe, levou para a Casa Branca pessoas de sua confiança, tendo trabalhado com muitas delas no governo da Georgia. Se pode dizer que algumas delas, como Bert Lance, chefe do *Office of Management and Budget*, responsável pela elaboração da proposta de orçamento a ser encaminhada pelo executivo, até ser defenestrado por um escândalo sobre sua atuação num banco da Georgia, eram seus amigos pessoais. Reagan, por outro lado, representava uma perspectiva de renovação radical, tendo sido em 1976 um insurgente contra o então presidente Ford, uma nova proposta de federalismo que devolvesse aos estados um alto grau de autonomia, mas ao mesmo tempo estava longe de desprezar as nuances da política em Washington.

No entanto, os dois primeiros anos da presidência de Ronald Reagan serão marcados pela tentativa de avançar uma agenda bastante agressiva em matéria de corte de impostos, e conseqüentemente de direitos sociais. Já no primeiro ano, proporá o *Economic Recovery Tax Act*, uma versão da chamada proposta Kemp-Roth⁵ de cortes de impostos. Essa lei introduziu, entre outras, as seguintes mudanças no código tributário norte-americano:

Redução média de 23% do imposto pago pelo contribuinte; corte diretamente proporcional à renda: quanto maior a renda, maior o corte proposto pela nova lei;

- Indexação das faixas de renda para cobrança do imposto de renda, pela inflação;
- Aumento da faixa de isenção de imposto sobre imposto predial e territorial (*estate tax*), de US\$ 175.625 para US\$ 600.000 em sete anos;

⁵ Trataremos do Kemp-Roth Bill no capítulo 3.

- Redução de impostos sobre lucros e dividendos.

O impacto para as finanças do governo norte-americano seria devastador. O déficit se expandiria aceleradamente, atingindo em 1986 um pico de US\$ 221 bilhões. Cairia nos anos seguintes, mas em função de uma série de medidas adotadas para reverter os benefícios concedidos pelo Economic Recovery Act, como o Tax Equity and Fiscal Responsibility Act de 1982 e o Deficit Reduction Act de 1984⁶. Portanto, há uma moderação das políticas fiscais e orçamentárias adotadas pelo governo de Ronald Reagan ao longo dos seus oito anos de mandato.

No entanto, esses cortes estão diretamente relacionados com os chamados programas de bem-estar social, ou *welfare*. Pode-se dizer que há, de certo modo, uma percepção generalizada de que o sistema de bem-estar social dos EUA, em particular o AFDC (*Aid for Families with Dependent Children*), está quebrado (“*broken*”), e que portanto necessita de alguma reforma abrangente. Trataremos disso mais detalhadamente no capítulo 2, mas vamos adiantar aqui as palavras do então presidente Jimmy Carter, democrata, nos seus últimos dias de mandato, ao encaminhar para o Congresso a proposta de orçamento para 1982:

Nosso atual sistema de *welfare* está há muito atrasado para uma reforma séria; o sistema possui desperdício e não é totalmente efetivo. A legislação que eu propus vai ajudar a eliminar inequidades estabelecendo um benefício mínimo nacional, e diretamente relacionando os níveis de benefício à linha de pobreza. Ela vai reduzir a complexidade dos programas, que leva a ineficiência e desperdício, simplificando e coordenando administração entre diferentes programas. [tradução nossa]⁷

⁶ Trataremos dessas iniciativas no capítulo 4.

⁷ *Congressional Record*, 19 de janeiro de 1981, p. 438. No original: “Our current welfare system is long overdue for serious reform; the system is wasteful and not fully effective. The legislation I have proposed will help eliminate inequities by establishing a national minimum benefit, and by directly relating benefit levels to the poverty threshold. It will reduce program complexity, which leads to inefficiency and waste, by simplifying and coordinating administration among different programs”.

Embora, como demonstramos na nossa dissertação, Carter fosse uma figura *sui generis* dentro do Partido Democrata, e tenha sofrido oposição ferrenha de membros do seu partido em alguns momentos de seu mandato, é preciso notar que, em alguns aspectos, Carter antecipará a guinada ideológica dada por seu partido em direção ao centro, muito embora raramente a memória desse presidente tão pouco popular à época seja recuperada pelos vitoriosos membros do *Democratic Leadership Council*, organização condutora deste processo de mudança sobre a qual falaremos no final do capítulo 1. Não é difícil, entretanto, identificar as similaridades de trajetória e de ideias entre Carter e vários dos chamados *New Democrats*: responsabilidade fiscal, visão depreciativa dos chamados “grupos de interesse”⁸ que tornariam o partido refém de demandas “minoritárias”, maior participação da iniciativa privada na economia etc. Podemos dizer, seguramente, que o grupo que ficou comumente designado como *New Democrats* refugam Carter não tanto pela falta de afinidade nas ideias, mas sim pela incapacidade de entregar resultados críveis e a incapacidade de articulação política.

Posto isso, é preciso dizer que o Partido Democrata que atravessará esses anos de predomínio republicano estará pautado pelo debate da viabilidade eleitoral: como colocar novamente o partido na Casa Branca, após a derrota acachapante para Reagan? As primeiras disputas sobre o legado de Carter também prenunciarão os debates sobre viabilidade eleitoral promovidos pelo DLC e os *New Democrats*: estaria o Partido Democrata se tornando um partido minoritário? Como reconquistar a parte da população “ideologicamente moderada”, alienada após a chegada dos movimentos sociais dos anos 60 e 70 dentro do Partido (movimento feminista, o protagonismo do movimento pelos direitos civis, o movimento ambientalista, o movimento pacifista etc.)? Ao mesmo tempo, os adversários dos democratas mais moderados defendiam que a derrota de Carter seria

⁸ No original, “interest groups”. Trataremos do conceito quando falarmos do livro de Theodore Lowi, *The End of Liberalism: The Second Republic of the United States*.

consequência justamente do afastamento em relação à tradição do Partido: mais direitos sociais, mais gastos públicos como receita para enfrentar a crise econômica, geração de empregos no setor público como receita para combater o desemprego etc. Era uma cultura política forjada tanto pelo *New Deal* como pela *Great Society* do Governo Johnson. Esses movimentos, e essas culturas políticas, se aglutinaram em torno da candidatura de Ted Kennedy nas primárias democratas de 1980, e se aglutinariam em torno da *Rainbow Coalition* de Jesse Jackson, nos anos seguintes. No nível do Congresso, de que tratamos com mais detalhe, o *Congressional Black Caucus*⁹ se constitui num foco de resistência frontal aos cortes de direitos sociais propostos pelo Partido Republicano.

No meio dessa disputa, entretanto, encontrava-se uma elite política desorientada, que tinha como prioridade acima de tudo a preservação de seus próprios empregos e posições, tanto dentro da hierarquia partidária como nos cargos públicos para os quais foram eleitos. Esse desejo de autopreservação é crucial para entender as batalhas que se darão pelo controle do Partido, nos anos 80, e que culminarão na vitória do DLC e a candidatura vencedora de Clinton nas eleições de 1992.

Antes da guinada ideológica, haverá dentro do Partido Democrata um refluxo no que diz respeito à moderação de algumas reformas democratizantes introduzidas nos anos 70. Já após a derrota de Carter, o Partido introduzirá algumas mudanças, para as convenções seguintes, das quais trataremos no capítulo 1. Basicamente, a criação dos superdelegados devolve algum poder à elite partidária na escolha do candidato a presidente, evitando a emergência de novos insurgentes. Por outro lado, a escolha de

⁹ O *Congressional Black Caucus* é um grupo de congressistas negros criado em 1971, e que desde então possui existência institucional permanente. Seu objetivo, como o de outros cáucuses, é influenciar políticas públicas no sentido de garantir que uma dada população representada pelo grupo seja atendida por essas políticas, garantindo uma atenção específica a certo grupo populacional, no caso a população negra. Além disso, cáucuses no geral permitem a articulação política de um dado grupo relativamente homogêneo e com interesses comuns, aumenta o poder de barganha e o capital político na medida em que decisões sejam tomadas coletivamente, podem realizar audiências informais, ocupar espaços em comitês etc. Sobre o *Congressional Black Caucus*, v. SINGH (1998).

Walter Mondale, uma figura carimbada do Partido Democrata, campeão do liberalismo, e ao mesmo tempo figura privilegiada do establishment partidário, e sua derrota acachapante para um Reagan então candidato a reeleição, acenderá a luz amarela no Partido: não se tratava apenas de retomar o controle do processo. Seria preciso ainda promover uma reforma ideológica, de modo a se sintonizar com o novo ambiente político do país.

Os atores

Nosso trabalho, entretanto, não se centrará na política presidencial. Nós propomos lançar um olhar a uma elite partidária, porém com suas especificidades: os membros do Partido Democrata no Congresso.

Os congressistas possuem uma série de particularidades em relação a políticos eleitos para cargos do executivo: estão muito mais sujeitos a uma pressão local, devido à existência do voto distrital no sistema norte-americano; por outro lado, possuem uma estabilidade bem maior no cargo, podendo se reeleger inúmeras vezes. E de fato é muito difícil que um membro do Congresso perca sua vaga num desafio de um concorrente, dentro de seu partido ou do partido adversário, nas eleições gerais. No entanto, eventualmente pode acontecer. Como veremos no próximo capítulo, políticos democratas estavam sujeitos a uma pressão de fundo, em particular no sul do país: os EUA atravessam, na segunda metade do século XX, um período de realinhamento eleitoral, no qual o sistema político efetivamente se nacionalizará e se unificará. Isso se refletirá dentro de ambos os partidos, através da nacionalização de temas e também de procedimentos. O Partido Democrata, até os anos 60 pouco mais que uma confederação de partidos estaduais que se reunia periodicamente para, a portas fechadas, escolher um candidato a presidente, nos anos 70 passaria por uma verdadeira revolução. No que toca ao sul dos

EUA, perderá seu virtual monopólio da política local, com um alinhamento dos referenciais políticos e ideológicos do sul ao resto do país: conservadores, ricos e brancos tendem a votar no Partido Republicano, liberais, negros e pobres tendem a votar no Partido Democrata. O período de transição, que vai do colapso da coalizão do New Deal e o Civil Rights Act até o redistritamento dos anos 90 é particularmente interessante para se observar o comportamento de atores que, subitamente, estavam submetidos a novas pressões do ponto de vista eleitoral. Segregacionistas passam a ter de lidar com um eleitorado negro em rápido crescimento; distritos pobres e rurais subitamente se suburbanizam, graças às políticas de distribuição de renda dos anos 60, e também por uma política ativa por parte das administrações federais de levar projetos militares e bases para os estados do sul. Essas transformações sociais obrigam os atores a se reinventarem continuamente, na tentativa de preservar seus cargos; outros, por não desejarem ou não conseguirem fazer uma transição, ou simplesmente pela idade avançada, abrem espaço para novos candidatos.

Por outro lado, o chamado Cinturão da Ferrugem se ressentiu da evasão de empregos industriais para outras paragens, inclusive para o chamado Sun Belt, regiões que de modo geral possuem menores custos de operação e movimento sindical menos tradicional, bem como a concorrência dos produtos japoneses e alemães. Diversas grandes cidades da costa Nordeste dos EUA passam por situação de insolvência financeira e aumento da criminalidade, tornando as “*inner cities*” objeto de políticas públicas que objetivam mitigar os efeitos da pobreza. Ao mesmo tempo, essa percepção de decadência econômica e a expansão colossal dos programas sociais a partir dos anos 60 provoca a reação de populações brancas, da classe trabalhadora, que começam a sentir o declínio do seu padrão de vida, mas não se sentem objeto dessas políticas compensatórias, e tampouco possuem condições financeiras de fugir para os subúrbios.

Na realidade, há um processo gradual de convergência das opiniões políticas e nacionalização dos debates sobre políticas públicas. Dentro do Congresso, a reorganização promovida por Tip O'Neill após as primeiras derrotas democratas, em 1981, será importante para homogeneizar a atuação dos parlamentares do sul em relação aos representantes do resto do país. Embora eles permaneçam respondendo a pressões locais, terão de responder também a uma institucionalidade nacional, da qual fazem parte, e à qual se integrarão, ocupando postos democratas no Congresso e sendo chamados a participar da formulação de propostas.

Portanto, o foco aqui são os congressistas, suas especificidades, suas contradições, que podem revelar muito sobre o sistema político norte-americano. Optamos por não nos centrarmos em uma ou duas personalidades paradigmáticas, mas por tentar olhar de maneira mais abrangente o universo de representantes, o que inevitavelmente acarreta um olhar mais superficial sobre as trajetórias.

Certamente, a escolha pelos atores privilegiados fará com que o trabalho perca de vista outros aspectos interessantes do período estudado: não privilegiar a política presidencial nos fará perder um pouco de vista a centralidade da imagem presidencial no imaginário político norte-americano, que é o plexo do sistema e o grande organizador ideológico das eleições, muito embora alguns autores falem de uma perda de importância dos partidos políticos como referenciais para a população.¹⁰

O recorte

O recorte escolhido será, grosso modo, o período em que Ronald Reagan esteve na Casa Branca, e os democratas na oposição. Optamos por esse recorte por ser, além de um período de cortes em matéria de políticas públicas de bem-estar social, é também um

¹⁰ V., p. ex., WATTENBERG (1996).

período de transição para o partido democrata, como veremos posteriormente, no qual o partido passa por uma crise de identidade e frações importantes de suas lideranças organizam uma tentativa de mudar seu conteúdo programático e sua apresentação junto ao eleitorado.

As fontes

Utilizaremos os Congressional Records, que são os jornais editados pelo escritório de publicações do governo federal (GPO) com o registro das sessões nas duas casas, com a votação de cada um dos deputados e senadores, bem como as intervenções feitas na tribuna. Também utilizaremos como fonte o U.S. Congressional Serial Set, que reúne documentos oficiais do Congresso, como resoluções, relatórios de comitês etc. Enquanto os Congressional Records cobrem efetivamente o plenário, o Serial Set ajuda a observar os posicionamentos a nível de comitês, com posicionamentos de maioria e minoria. Eventualmente estão disponíveis também fontes sobre audiências com membros da sociedade civil. Também, acessoriamente, utilizaremos documentos dos *Public Papers of the Presidents*, em menor medida, uma vez que nosso foco é a atuação do Partido Democrata no Congresso, e não o Partido Republicano na Casa Branca (em geral quando citarmos discursos presidenciais). No entanto, dado o peso da figura presidencial na política norte-americana, eventualmente ilustraremos o posicionamento da administração Reagan com documentos dessa coleção.

O mapeamento das opiniões locais e do perfil político dos distritos pode ser feito através de menções da mídia e dos atores políticos, catálogos e almanaques de política partidária, como o *Almanac of American Politics*, de Michael Barone e Grant Ujifusa, Também nos socorreremos da bibliografia disponível quando, eventualmente, formos

mencionar opiniões políticas, padrões de votação e composição populacional a nível distrital.

As hipóteses

- Congressistas democratas alternam situações de colaboração bipartidária com o governo Reagan, em mudanças menores no sistema, porém de não desprezível importância, com resistência a mudanças mais drásticas no financiamento dos programas de *welfare*.
- Existem duas linhas fundamentais de argumentação contra os programas na forma em que eles se encontram nos anos 80: a linha moral, de que o *welfare* desestimula a participação das pessoas no mundo do trabalho, e a orçamentária, de que os programas são necessários, porém na forma em que estão oneram excessivamente o Estado, em particular por conta da indexação dos benefícios. Políticos democratas tendem a ser mais sensíveis à segunda classe de argumentos; no entanto, alguns grupos são bastante simpáticos a propostas de *workfare* no Congresso, enquanto uma minoria os critica.
- Congressistas são sensíveis a pressões locais e ao mesmo tempo representantes de uma cultura política local: seus padrões de votação podem acompanhar demandas, crenças e expectativas locais. No entanto, políticos de expressão nacional são menos sensíveis a pressões locais de potenciais desafiadores em primárias, e portanto possuem uma atuação em parte referenciada a um processo nacional de “modernização” do partido, que leva em consideração a questão da viabilidade eleitoral mas não se resume nela.

- A sensibilidade dos congressistas à necessidade de reforma do sistema de *welfare* aumenta ao longo do tempo, à medida que o Democratic Leadership Council aumenta sua influência dentro do Partido.
- A questão do federalismo e do direito dos estados é central nas disputas para organizar o sistema de *welfare*, havendo um movimento de, sempre que politicamente viável, transferir as responsabilidades para os estados, em particular nas propostas republicanas. Estas propostas, entretanto, terão o apoio significativo de democratas do sul e do sudoeste do país, o que precisa ser entendido à luz do processo em curso no período de realinhamento eleitoral.
- O par *entitlement x block grant* é organizador do debate entre dois modelos distintos de *welfare*. A pergunta subjacente ao debate é: seria o *welfare* um direito, uma transferência de renda ou uma ajuda temporária?

1 REALINHAMENTO ELEITORAL E POLÍTICAS PÚBLICAS NO EUA

1.1 Introdução

Neste capítulo, procuraremos discutir o contexto político-partidário dos EUA num período que antecede nosso objeto em aproximadamente 15 anos, até o momento em que ele se encerra. Este contexto é fundamental, pois é dentro dele que operam os atores

Para tanto, se faz necessário este capítulo, que tratará de três temas importantes para desenvolvermos a contento nossa análise:

- a) O problema do realinhamento eleitoral pelo qual teria passado o sul dos EUA a partir dos anos 60, e uma discussão de suas causas;
- b) Uma recuperação da história geral do Partido Democrata à luz desse realinhamento;
- c) Como pretendemos analisar esses elementos à luz do nosso quadro teórico-metodológico.

Será necessário ainda realizar um balanço sobre o sistema de welfare nos EUA. No entanto, quando o fizermos, no Capítulo 2, já teremos as ferramentas necessárias e a chave de leitura para analisar esse sistema à luz do quadro político-partidário norte-americano. Esta é a função deste capítulo: propor uma contextualização, uma chave de leitura para os capítulos seguintes.

O realinhamento do sistema político-partidário norte-americano é um daqueles fenômenos cuja manifestação é óbvia: em 30 anos, os dois principais partidos do país passaram por um processo de mudança nos procedimentos e no conteúdo ideológico: até o final da década de 60, eram uma espécie de conjunto de diretórios estaduais, que se reuniam periodicamente através de uma instituição central, o Comitê Nacional, e num evento de caráter bianual, as famosas convenções partidárias. O objetivo central, unificador do propósito de ambos os partidos era eleger um candidato à presidência. No

entanto, especialmente no que se refere ao Partido Democrata, pode-se dizer que o procedimento para escolha dessa candidatura era muito diferente do que se conhece hoje. Geralmente oriundos de acordos de portas fechadas, com votações lideradas por poderes locais que tinham amplo controle do processo, a escolha do candidato à presidência estava fora do controle das bases partidárias. Não existiam mecanismos de participação que garantissem que a vontade dos filiados prevalecesse na escolha central do sistema político norte-americano, no qual a figura da presidência é uma espécie de plexo solar.

Particularmente no Partido Democrata, havia se formado um equilíbrio muito frágil a partir da construção do New Deal, nos anos 30. Esta coalizão reunia o poderoso movimento sindical, unificado na confederação AFL-CIO, máquinas locais do partido construídas nas grandes cidades da Costa Leste, desde a segunda metade do século XIX (sintetizada na imagem de Tammany Hall, uma estrutura clientelista de recepção e inclusão da população imigrante que chegava às cidades industriais dos EUA nesse período), e a participação de políticos segregacionistas do Sul dos EUA. Esta aliança precária deu uma consistente maioria democrata no Congresso durante a maior parte do século XX. No entanto, seus limites começariam a ser expostos com as mudanças sociais e econômicas pelas quais o país passou a partir da Segunda Guerra Mundial.

É bem verdade que há toda uma produção historiográfica e na ciência política sobre o tema nos EUA, em torno do qual se constituiu uma polêmica. Não é nosso propósito solucioná-la, mas fazer um balanço de algumas visões que podem informar nosso olhar sobre a dinâmica política do Partido Democrata no sul, região considerada crucial, estratégica para ambos os partidos após a integração racial e o processo de realinhamento eleitoral que atravessou o sistema político norte-americano a partir dos anos 50.

Essas questões são importantes pelos seguintes motivos:

- 1) Queremos entender a guinada ideológica do Partido Democrata em direção ao centro do espectro político nos anos 80, através da criação do Democratic Leadership Council, organização parapartidária cujo objetivo era organizar políticos proeminentes, doadores e formadores de opinião em torno de uma redefinição dos temas e abordagens caros ao partido, que funcionavam como seus marcadores ideológicos.
- 2) Para entender esta guinada, precisamos pensar como o Partido Democrata teve de se reelaborar como uma alternativa ao eleitorado do sul dos EUA, uma vez que o apoio segregacionista estava em processo de migração para o Partido Republicano, especialmente a partir do momento em que o Partido Democrata encampa a luta pelos direitos civis.
- 3) Um fator crucial neste processo é a introdução de um enorme contingente de eleitores que restavam antes excluídos pelos estados por conta de suas legislações eleitorais restritivas, e que por conta do Voting Rights Act passaram a votar, e maciçamente no Partido Democrata.
- 4) Ao mesmo tempo, há que se levar em consideração que o Voting Rights Act também empoderou um conjunto de eleitores brancos e pobres que também restavam excluídos pela cobrança de taxas para exercício do direito de voto ou pelos famosos testes de letramento, desenhados precisamente para excluir a população negra mas que acabavam colateralmente por excluir parte da população branca também. Há que se levar em consideração ainda as campanhas de alistamento de votantes entre a classe média branca realizada por organizações conservadoras emergentes. Segundo Berman, em seu livro *Give us the Ballot*,

enquanto de 1965 a 1968 900 mil negros se alistaram para votar, 1 milhão de brancos fizeram o mesmo.¹¹

Assim sendo, primeiramente optamos por iniciar analisando as seguintes questões, a partir da chave de leitura proposta por GERSTLE (2015):

- a) Quem tinha direito ao voto e por quê até a promulgação do Voting Rights Act? Quais eram as populações excluídas desse voto?
- b) Como votam essas pessoas? Qual o impacto da introdução dessa parcela do eleitorado nos ciclos do calendário eleitoral norte-americano?
- c) De que mecanismos os estados dispõem para cercear esse direito ao voto antes e depois do Voting Rights Act?
- d) Que questões relacionadas ao modelo federalista norte-americano foram colocadas em jogo durante esse processo de inclusão? Como se dá a relação entre o poder central e os estados nesse caso?

1.2 O argumento de Gerstle: novas possibilidades de *insights* em história política dos EUA

Em novembro de 2015, foi publicado o novo livro do historiador americano Gary Gerstle, da Universidade de Cambridge. *Liberty and coercion: the paradox of American government from the founding to the present*¹² é uma interpretação da história dos EUA à luz do problema constitucional da divisão de poderes entre a União e os Estados dentro do sistema federalista americano. Segundo Gerstle, até meados do século XX, prevaleceria um entendimento de que a Bill of Rights da Constituição americana vincularia essencialmente a União, mas não os governos estaduais. Como cabia aos governos estaduais o papel de organizar o sistema penal, com leis próprias, os governos

¹¹ BERMAN (2015, p. 63).

¹² GERSTLE (2015).

estaduais sempre estiveram livres para controlar, reprimir e direcionar uma série de aspectos da vida política, social e cultural americana, tal como a liberdade de expressão, o direito ao voto, relações de parentesco e casamento, em especial no que concerne à linha de separação racial. Obviamente, os estados do Sul do país são um objeto cheio de possibilidades dessa interpretação em função da escravidão, e posteriormente do sistema de segregação racial das *Jim Crow Laws*, que se constituíram após o breve período da Reconstrução, que, excepcionalmente, significou um alto nível de intervenção da União na vida política, econômica e social do sul dos EUA durante sua ocupação militar após o fim da guerra civil. Com a chamada *Redemption*, foram restaurados os poderes aos estados e foi colocado um fim na ocupação, de modo que os estados poderiam voltar a organizar seus sistemas de segregação, embora a escravidão tenha sido deixada para trás ao menos formalmente, e o direito penal era uma ferramenta crucial na aplicação das leis de segregação, embora as autoridades locais e o terrorismo de organizações como a Ku Klux Klan também cumprisse um papel fundamental no controle da população da região, em particular a população negra.

Esse entendimento começa a se reverter em meados do século XX. Na realidade, a aplicação da chamada cláusula de comércio (*commerce clause*) para empoderar a União a intervir numa série de temas que não eram da sua alçada se inicia com a regulamentação de relações de trabalho no New Deal¹³. No entanto, as duas guerras mundiais, o próprio New Deal e a guerra fria colocarão a União num novo patamar em termos de recursos disponíveis e em termos de poderes em matéria de segurança nacional. Segundo Gerstle, à constituição do chamado *national security state* acompanha uma reinterpretação da aplicação dos princípios constitucionais, em particular uma nova aplicação do princípio do devido processo legal, para que a União intervenha para o cumprimento das garantias

¹³ A cláusula de comércio será usada também na questão da luta pelos direitos civis, em *Heart of Atlanta Motel v. United States* (1964).

explicitadas não apenas na *Bill of Rights* como nas demais emendas à Constituição. A corte Warren, segundo Gerstle, é um ponto de inflexão nessa história. Nomeado por Eisenhower, o juiz da Suprema Corte Earl Warren liderou uma mudança de entendimento do papel da União nas decisões da Suprema Corte. Munida dos meios e da fundamentação jurídica, a União teve um papel crucial, por exemplo, no processo de integração racial, com o Civil Rights Act e o Voting Rights Act. Esse desequilíbrio na relação entre a União e os estados teria sido decisivo para submeter os governos estaduais recalcitrantes com a integração racial, inclusive, mas não apenas, com o envio de tropas federais. Outras formas de influência são o condicionamento da liberação de verbas para obras públicas e programas sociais, que se constituíram no bojo da Guerra à Pobreza, para os estados que obedecessem à legislação federal, inclusive em matéria de integração racial.¹⁴

De fato, o Governo Johnson e sua Grande Sociedade em nossa opinião são um momento estratégico para observar a tese de Gerstle em ação no seu auge. Entretanto, é bem verdade que a escalada do Vietnã marca também o início do declínio não desse estado de segurança nacional, que continuará ocupando um espaço cada vez maior em termos de vigilância e garantia da segurança, mas do modelo de inclusão social por conta da crise dos anos 70, que deriva não apenas dos choques do petróleo mas de uma crise de produtividade da economia americana e a competição da indústria japonesa e alemã. De todo modo, Gerstle não se aprofunda na ascensão da Nova Direita, limitando-se a contar essa história e assinalar de passagem um outro paradoxo, especificamente conservador: ao longo de todo o século XX, o Partido Republicano se opôs a medidas de expansão do poder central. No entanto, o aparato de segurança não foi desmontado quando eles estiveram no governo, posto que ele é necessário para uma política externa mais agressiva

¹⁴ GERSTLE (2015, p. 299).

e intervencionista, e a garantia da segurança externa e a garantia interna da lei e da ordem passaram a ser bandeiras do Partido Republicano pelo menos desde o governo Nixon.

É bem verdade que “o paradoxo do poder americano”, como diz o subtítulo do livro de Gerstle, se subdivide em dois, um conservador, correspondente ao moderno Partido Republicano; e outro liberal, correspondente grosso modo ao Partido Democrata. O conservador consiste no seguinte: como conduzir um processo de desmantelamento do poder central que é necessário para a garantia da segurança e controle de movimentos sociais? E para os liberais: como produzir uma crítica desse estado de segurança nacional, se foi graças a ele que se pôde efetivar os direitos garantidos nas emendas à Constituição?

1.3 Liberalismo e direitos nos EUA: uma discussão bibliográfica

A palavra “liberalism”, ou liberalismo, assume no jargão político dos EUA sentido muito diverso daquele que se lhe atribui no resto do mundo. Sendo frequentemente objeto de confusão, *liberalism* no contexto americano em geral designa, em matéria econômica, o oposto do espectro político cujas características se costuma atribuir ao liberalismo clássico: portanto, liberal no contexto político dos EUA consiste na crença de um papel para o Estado na solução dos problemas sociais e na regulação das relações econômicas; o liberalismo clássico acredita na autorregulação do mercado.

Segundo Gerstle, em seu artigo seminal *The Protean Character of American Liberalism*¹⁵, liberalismo é um conceito eminentemente variável ao longo da história. Não significa, nos anos 70, aquilo que significava na época do Progressivismo. Este, por sua vez, já se distanciava bastante da noção clássica que mencionamos acima.

Entretanto, para Gerstle, o liberalismo nunca abandonou três conceitos fundacionais: emancipação, racionalidade e progresso. As mutações do conceito, na

¹⁵ GERSTLE (1994, p. 1043-1073)

chave de leitura proposta pelo autor, se dão por conta de reinterpretações do significado desse tripé à luz do desenvolvimento histórico.

Esta crença na racionalidade e na capacidade de emancipação do homem coloca, em determinado momento, mais precisamente em fins do século XIX, num mesmo lugar todas aquelas pessoas que buscam, através de algum tipo de militância concreta ou intelectual, melhorar a vida de pessoas pobres, fora do marco do comunismo. Liberalismo encerrava uma série de movimentos reformistas, sanitaristas, que buscavam educar pessoas pobres para superarem sua condição de pobreza. Entretanto, como disse Gerstle, o desenvolvimento do processo histórico enseja as primeiras mutações no conceito, que o vão distanciando da sua contraparte europeia: é no momento em que a livre empresa cria os grandes monopólios, no momento em que a emancipação dos escravos cria o sistema de castas do sul, e quando núcleos migratórios costumam a ser assimilados pela nacionalidade americana que, por conta dessas contradições, há uma espécie de reconhecimento da insuficiência dos predicados liberais clássicos para lidar com os problemas da modernidade capitalista nos EUA. Este momento histórico, portanto, é muito anterior ao New Deal, e na realidade um bom marco para ele é o surgimento do Progressivismo. É bem verdade, que diversos intelectuais que até então se poderiam considerar liberais seguem na sua fé na resolubilidade dos problemas ensejados pela modernidade capitalista dentro de seus próprios marcos de época, pré-New Deal e pré-Keynesianismo. No entanto, esses, segundo Gerstle, já podem ser tratados no âmbito de uma história do conservadorismo.

O Progressivismo, por sua vez, conservava o caráter reformista, mas encerrava dentro de si uma crítica da modernidade capitalista que o diferenciava de tendências reformistas mais morais: sua consubstanciação política foi a criação do Progressive Party e a crítica antitruste contida em candidaturas políticas como a de Theodore Roosevelt, em

1912, elaborada anteriormente por Herbert Croly em *The Promise of American Life*, o progressivismo na realidade era um movimento relativamente difuso. Aqui, então, se operará entretanto o grande corte conceitual em relação ao resto do mundo: a crença do papel do Estado na correção dos desvios e distorções do capitalismo, em particular no combate à pobreza.

Segundo Gerstle,

Os esforços dos reformadores progressivistas para criar novas fórmulas que pudessem garantir a liberdade de comércio e liberdade individual numa sociedade subitamente dominada pelas corporações econômica e politicamente poderosas são bem documentadas. De fato, o Progressivismo é frequentemente entendido como uma constelação de tais fórmulas, algumas das quais clamavam por novos procedimentos democráticos mais impermeáveis a manipulação pelos “Interesses” (e mais revigorante para os cidadãos desanimados), outras das quais chamavam o estado a regular ou quebrar instituições econômicas de larga escala, e ainda outras focadas no empoderamento de grupos subalternos como trabalhadores, fazendeiros e, em menor extensão, consumidores. Opondo-se aos “interesses” e os “trustes”, alguns liberais começaram a elaborar uma teoria americana do corporatismo que pede um estado tanto para regular as corporações como para ajudar os trabalhadores e fazendeiros a se organizarem e pressionarem por suas demandas. Outros liberais foram atraídos para a teoria inglesa do socialismo de guildas, que teve a promessa de empoderamento do grupo ao mesmo tempo em que mantinha o estado pequeno. Herbert Croly elaborou versões americanas de ambas as abordagens, a corporatista no seu famoso trabalho “The Promise of American Life” (1909) e a do socialismo de guildas em seu menos conhecido “Progressive Democracy” (1914). Ambos foram disseminados largamente através das páginas da *New Republic*, o semanário liberal que ele fundou em 1914. [tradução nossa]¹⁶

¹⁶ GERSTLE (1994, p. 1049). No original: “Progressive reformers' efforts to devise new formulas that would guarantee freedom of trade and individual liberty in a society suddenly dominated by economically and politically powerful corporations are well documented. In fact, Progressivism is often understood as a constellation of such formulas, some of which called for new democratic procedures more impervious to manipulation by the ‘Interests’ (and more invigorating to a dispirited citizenry), others of which called on the state to regulate or to break up large-scale economic institutions, still others of which focused on the empowerment of subaltern groups such as workers, farmers, and, to a lesser extent, consumers. Campaigning against the “Interests” and the ‘Trusts,’ some liberals began elaborating an American theory of corporatism that called for a strong state both to regulate the corporations and to help workers and farmers organize themselves and press their demands. Other liberals were attracted to the English theory of guild socialism, which held the promise of group empowerment while keeping the state small. Herbert Croly elaborated American versions of both approaches, the corporatist in his famous work *The Promise of American Life* (1909) and the guild socialist in his less well known *Progressive Democracy* (1914). Both were disseminated widely through the pages of the *New Republic*, the liberal weekly he founded in 1914”.

Gerstle discute ainda a pertinência de uma noção de transformação cultural, paralela à econômica, ao progressivismo:

Progressivistas “sociais como Jane Addams esperavam reabilitar aqueles moradores das cidades que, por razões de pobreza, isolamento, ignorância ou fraqueza moral, haviam caído no vício; sufragistas argumentavam que dando o voto às mulheres moralizaria a política, enquanto proibicionistas insistiam que a eliminação da bebida manteria os instintos mais rasos do homem em xeque. A noção unindo todas essas campanhas juntas – mais abrangentemente, que a revigoração da democracia dependia da regeneração moral tanto quanto na reforma econômica – também impeliu progressivistas a devotar bastante atenção aos milhões de imigrantes em seu meio. [tradução nossa]¹⁷

Estas noções morais sobre as causas da pobreza são de especial interesse para nosso trabalho, e procuraremos tê-las no nosso radar. Elas aparecerão entretanto quando fizermos uma discussão mais detalhada sobre *welfare* e pobreza no capítulo 2.

Portanto, a assimilação das populações imigrantes, libertando-as de maus costumes e educando-as, era um desafio que os intelectuais progressivistas punham a si próprios. Entretanto, a estratificação da população imigrante em mais ou menos assimiláveis criará uma espécie de clivagem, dentro do movimento que ficou conhecido como *New Nationalism*, de quais populações podem ser consideradas americanas. Aquelas que não se adequem serão objeto de diversas leis imigratórias que controlarão o acesso de imigrantes “inassimiláveis”. Aqueles considerados “nórdicos” (alemães, holandeses etc.), já poderiam ser assimilados. Uma nova geração de progressivistas, liderados por Horace Kallen e Randolph Bourne, entendia que italianos e imigrantes do leste europeu também estavam neste processo, muito embora essas populações fossem

¹⁷ GERSTLE (1994, p. 1050). No original: “‘social’ Progressives such as Jane Addams hoped to rehabilitate those urban dwellers who, for reasons of poverty, isolation, ignorance, or moral weakness, had fallen into vice; suffragists argued that giving women the vote would moralize politics, while prohibitionists insisted that the elimination of drink would keep men’s baser instincts in check. The notion binding all these campaigns together—most broadly, that the reinvigoration of democracy depended on moral regeneration as much as it did on economic reform—also impelled Progressives to devote a great deal of attention to the immigrant millions in their midst”.

consideradas por outra parte dos intelectuais como inassimiláveis e portadoras de ideologias radicais como o comunismo e o anarquismo.¹⁸

Importa aqui destacar a socialização política dos imigrantes de primeira e segunda geração, para além das velhas máquinas políticas simbolizadas por Tammany Hall em Nova York. Muito embora houvesse resistência à assimilação dessas populações na noção de americanismo, elas abriam seu caminho a fórceps, inclusive através da filiação a sindicatos, provavelmente o ambiente privilegiado de participação política e reivindicação de direitos sociais e trabalhistas dessas populações com a participação em inúmeras greves.

Neste artigo, Gerstle já lança as bases para a discussão do par nacionalismo cívico/nacionalismo étnico, que orientará boa parte da obra posterior do autor, em especial seu livro *The American Crucible: Race and Nation in the Twentieth Century America*.

Em *The American Crucible*, Gerstle sustenta a tese de que a história dos EUA foi dirigida por essa dualidade entre o étnico e o cívico. Tanto o nacionalismo étnico como o cívico, em diversos momentos da história norte-americana, foram capazes de influenciar políticas públicas, direitos sociais, barreiras migratórias, esforços de guerra, a atuação de diversos movimentos sociais e influenciar decisivamente o imaginário nacional norte-americano. Essa relação, que é essencialmente de tensão entre os dois tipos de nacionalismo, se faz presente na tradição liberal: podemos dizer, a partir da nossa leitura de Gerstle, que o nacionalismo étnico dentro do marco do liberalismo se dá em certos momentos de crise: seja nas tendências progressivistas mais conservadoras em matéria de política migratória, ou nos campos de concentração para nipo-americanos durante a Segunda Guerra Mundial, ou a emergência do nacionalismo negro (*black nationalism*, no

¹⁸ GERSTLE (1994, p. 1051-1052).

original) e o ceticismo em relação à possibilidade de integração racial nos anos 60, são momentos em que o paradigma cívico, a promessa de direitos iguais, de que todos podem participar de uma comunidade nacional, estão essencialmente em xeque por crises nessas políticas de integração.¹⁹

Se o racismo e o nacionalismo puseram à prova a crença na racionalidade e no progresso, e ao mesmo tempo provocaram um ressurgimento de uma onda nacionalista e antiimigratória nos EUA, o resultado foi que parte dos intelectuais progressivistas acabou optando por deixar de lado, gradualmente, o foco na questão étnica, e passar a centrar suas baterias na questão puramente econômica, de classe.²⁰ Por outro lado, a substituição geracional na população imigrante, com a chegada à idade adulta da segunda geração, contribuiu para tirar este problema do foco das preocupações dos intelectuais liberais que naquele momento se organizavam em torno do progressivismo.

A revolução russa coloca outros desafios para o movimento progressivista: a solução encontrada por parte dos intelectuais será um namoro com o socialismo inglês e a noção de *industrial democracy*. É a ameaça do comunismo, e a modificação do conceito de revolução, uma espécie de fio condutor possível da história do liberalismo no século XX: desde o desencanto dos intelectuais progressivistas com a violência revolucionária, chegando até o início da guerra fria, quando pode-se dizer que o liberalismo estará bem consolidado como campo político nos EUA, o comunismo será a grande ameaça. É bem verdade que, ao lado do fascismo, desaguará no conceito de totalitarismo, desenvolvido por Hannah Arendt e outros autores, cuja filosofia encerra, entre outros aspectos, um ceticismo em relação à participação das massas na política, especialmente quando desorganizada politicamente. No entanto, o efeito da proscrição do socialismo dos EUA

¹⁹ GERSTLE (2001).

²⁰ GERSTLE (1994, p. 1056).

será a manifestação de diversas lutas operárias e por direitos sociais dentro do âmbito do liberalismo.

A crise de 1929 e a resposta através do New Deal, como se sabe, era portadora de uma série de ambiguidades em relação à posição dos negros na sociedade norte-americana. No que toca às populações imigrantes brancas das grandes cidades, elas já estavam relativamente assimiladas de modo que raramente eram consideradas uma ameaça ao projeto de nação norte-americano. No que tange aos direitos civis, o New Deal trouxe a promessa de integração econômica, em tese, sem levar em consideração as questões raciais. Na realidade, se considerarmos que os programas do New Deal no sul muito raramente contratavam pessoas de cor, não é difícil ver como, abaixo da omissão presidencial, o racismo operava fortemente.

Brinkley, em seu livro sobre o liberalismo,²¹ aponta para o caráter eminentemente experimental do *New Deal*. Muito embora retrospectivamente se aponte para uma afinidade entre as obras de Keynes e as políticas implementadas pelo New Deal, Brinkley mostra como a formulação dessas políticas tinha um caráter experimental e, por vezes, vacilante; tanto é que em certos momentos essas políticas estarão sujeitas à conjuntura eleitoral e muitas delas serão deixadas de lado com o refluxo conservador após a tentativa de Roosevelt de nomear novos juízes para a Suprema Corte em 1937, posto que a Corte havia considerado partes do *New Deal* como inconstitucionais.

Também será nesse período em que o deputado Martin Dies, do Texas, comandará o seu comitê contra atividades consideradas não-americanas. É importante notar que, embora cidadãos oriundos do leste europeu e de países do Eixo pudessem ser circunstancialmente objeto de investigação, a preocupação central do comitê se dava em torno da difusão de ideais considerados comunistas ou fascistas em geral, o que incluía

²¹ BRINKLEY (1998). Capítulos 2 e 3.

uma gama abrangente de agentes nativos considerados subversivos dentro do New Deal, acusados de infiltração comunista. Cabe ressaltar que Dies era um dos críticos mais ferrenhos do New Deal à época. James Wechsler, editor do New York Post e figura proeminente do liberalismo do pós-Guerra Fria, acusaria Dies de ser leniente com a extrema-direita e perseguir trabalhadores dos programas do *New Deal*.²²

No entanto, será apenas sob o comando de Joseph McCarthy, que o comitê se transformará basicamente numa plataforma para perseguição de agentes considerados comunistas, e ferramenta de destaque na guerra fria para realizar a perseguição de cidadãos considerados perigosos.

A vitória dos EUA na Segunda Guerra e, ao mesmo tempo, a consolidação da guerra fria, a partir de 1947, consolidarão o liberalismo como uma alternativa ao comunismo soviético. Também sedimentará o caráter essencialmente anticomunista daquilo que se convencionou chamar de *cold war liberalism*. Um representante dessa tradição é o historiador Arthur Schlesinger Jr., que se celebrizou, entre outros trabalhos, pelo seu livro *The Vital Center*. Neste livro, Schlesinger desenvolve uma defesa do liberalismo do New Deal, e seu caráter essencialmente pragmático, contra seus rivais totalitários. Schlesinger, junto com outros intelectuais do período, como o teólogo Reinhold Niebuhr, a ex-primeira dama Eleanor Roosevelt, o economista John Kenneth Galbraith, além de lideranças de movimentos sociais, inclusive do movimento sindical, fundaram a organização *Americans for Democratic Action*, organização cuja função precípua era promover debates dentro do marco do liberalismo da guerra fria e estimular candidaturas que se afinassem com o programa do liberalismo da guerra fria para o Congresso. Tendo sido o grupo perseguido pelo comitê McCarthy, a presença de Eleanor Roosevelt como chefe do grupo teria sido considerada fundamental pelos seus membros

²² MATTSON (2004, p. 69).

para a manutenção da existência da organização, que ao contrário da acusação de McCarthy, era francamente anticomunista.²³ É importante notar que alguns dos intelectuais que seriam acusados por McCarthy, como Wechsler e Schlesinger, se preocupavam legitimamente com infiltração comunista no governo americano; por conta disso, Wechsler e outros apoiaram com restrições a ordem executiva de Truman que criou o juramento de lealdade, muito embora depois tenham questionado a ampliação do escopo das denúncias e defendessem o uso de cautela nas investigações.²⁴ A operação fundamental aqui era a separação entre a liberdade discursiva e atos que pudessem efetivamente ser considerados espionagem para a URSS.

A veia essencialmente pragmática do liberalismo também está presente em outro autor importante do período, Daniel Bell e seu famoso *The End of Ideology: On the Exhaustion of Political Ideas in the Fifties*. No livro, Bell defende que as grandes ideologias de transformação da sociedade se esgotaram e que as novas ideias políticas seriam de caráter menos sistemático dentro dos marcos do liberalismo.

O liberalismo da guerra fria era uma espécie de expressão mais acabada das promessas que o nacionalismo cívico liberal tinha a fazer: o bom funcionamento da economia, proporcionando empregos e proteções contra as crises, através de políticas anticíclicas aplicadas de maneira não-dogmática; legislação que garantisse a possibilidade de funcionamento de um movimento sindical não-comunista, pragmatismo em matéria de políticas sociais. O nacionalismo étnico nesse período estava confinado basicamente aos defensores da segregação racial. A hostilidade aos imigrantes havia arrefecido. No entanto, seriam as dificuldades do liberalismo da guerra fria em responder

²³ GEORGE WASHINGTON UNIVERSITY. Americans for Democratic Action. Disponível em: https://www2.gwu.edu/~erpapers/teaching/glossary/ada.cfm#N_1_. Acessado em: 16/07/2017. Com o tempo, e com o arrefecimento da Guerra Fria, o ADA se consolidou como um grupo de acompanhamento e debate em torno de políticas públicas consideradas progressistas.

²⁴ MATTSON (2004, p. 67).

a uma segunda geração de demandas que levaria às brechas no seu edifício que fariam com que as reivindicações sociais se organizassem para fora do seu marco teórico.

Não é que o liberalismo neste momento não tivesse uma visão sobre a segregação racial. Dentre outros, podemos citar o livro de Gunnar Myrdal, *An American Dilemma: The Negro Problem and Modern Democracy*. Embora tenha sido publicado ainda em 1944, o livro do autor sueco foi bastante influente nos EUA por conta de sua análise do “problema negro”. Em seu livro, Myrdal aponta, entre outras coisas, para a ignorância que existiria em relação à situação dos negros no sul dos EUA por parte dos brancos do norte. A visão de Myrdal de que a discriminação criaria uma situação de pobreza, que por sua vez criaria um reforço nessa imagem de que os negros não seriam capazes de seu pleno desenvolvimento econômico e social como cidadãos serviram de base tanto para as iniciativas de integração racial como de ações afirmativas. E era justamente, segundo Myrdal, na região onde os negros eram mais discriminados em que os mecanismos de ajuda funcionavam de maneira mais insuficiente, e operavam de modo a excluir a população negra tanto quanto possível. Myrdal, entretanto, acredita que a democracia liberal será capaz de resolver os problemas sociais e raciais dos EUA.

Havia, na realidade, no final dos anos 40 e durante a década de 50, uma cena intelectual organizada em torno da ADA e figuras como Schlesinger, Wechsler, Niebuhr, Eleanor Roosevelt, que constituía um dos núcleos desse liberalismo da guerra fria. Em seu livro sobre o liberalismo do pós-guerra, Mattson delineia aquilo que ele considera como um núcleo de características ou virtudes liberais:

Liberalismo, como conta minha história, demandou pensamento público da parte dos cidadãos enquanto se atêm a uma visão realista da natureza humana. Seres humanos, de uma perspectiva liberal, são naturalmente auto-orientados e propensos a fraquezas. Isso faz a variante do liberalismo que estou delineando aqui distinta de outras correntes de pensamento progressivista que são mais otimistas sobre a natureza humana e portanto mais esperançosas com o futuro. No entanto, liberalismo como eu o discuto aqui não é pessimista ou cínico, porque acredita na habilidade dos seres humanos de adquirir características ou

virtudes-chaves que podem fazê-los alcançar suas responsabilidades como cidadãos numa sociedade democrática, isto é, engajados nas questões públicas e aptos a pensar além das necessidades do eu (ainda que idealmente não às expensas da privacidade e do bem-estar do indivíduo), equipado com um senso de humildade, pragmático em vez de ideológico, e comprometido com uma atitude desapaixonada que evite o fanatismo (em outras palavras, ter uma disposição “irônica”). Essas são as virtudes cardeais liberais declinadas aqui, e elas são esperadas de indivíduos assim como da nação como um todo. Ao olharem para o mundo exterior, através da história, os americanos sempre viram potências absolutistas e tirânicas opostas ao seu próprio modo de vida. Isso é uma realidade da existência internacional e foi diagnosticado por muitos, não apenas liberais. Liberais, entretanto, acreditam que a humildade nacional é uma necessidade ao lidar com inimigos da democracia liberal. Hubris é sempre uma tendência a ser evitada. Assim, liberais mantêm uma ética de ironia e humildade na vida da nação e do cidadão individual. [tradução nossa]

25

Note-se que alguns temas são recorrentes aqui, como o pragmatismo, a participação política racional e atitude desapaixonada. É um conjunto de valores que aparece em distintas caracterizações do liberalismo.

Ao discutir a identidade desse liberalismo do pós-guerra, Mattson tenta lançar uma luz um pouco mais positiva do que a lançada por outros autores, em particular da chamada Nova Esquerda Americana, para os intelectuais desse período, que os teriam caracterizado como complacentes com a histeria comunista, por exemplo.

Entretanto, já nos anos 50, em meio aos ataques anticomunistas aos intelectuais liberais e um certo ethos anti-intelectual que teria caracterizado a Era Eisenhower, alguns

²⁵ MATTSON (2004, p. 7). No original: “Liberalism, as my story tells it, demanded public thinking on the part of citizens while holding to a realist outlook on human nature. Human beings, from a liberal perspective, are naturally self-regarding and prone to foibles. This makes the variant of liberalism I’m tracing out here distinct from other strains of progressive thought that are more optimistic about human nature and therefore more hopeful about the future. Nonetheless, liberalism as I discuss it here is not pessimistic or cynical, because it believes in the ability of human beings to acquire key characteristics or virtues that can make them fulfill their responsibilities as citizens in a democratic society, that is, engaged in public questions and able to think beyond the needs of the self (although ideally not at the expense of privacy and an individual’s well-being), equipped with a sense of humility, pragmatic rather than ideological, and committed to a dispassionate attitude that avoids fanaticism (in other words, to hold an “ironic” disposition). These are the core liberal virtues spelled out here, and they were expected from individuals as well as the nation as a whole. As Americans looked outward to the world, throughout history, they have always faced absolutist and tyrannical powers opposed to their own way of life. This is a reality of international existence and has been diagnosed by many, not just liberals. Liberals, however, believe that national humility is a necessity in dealing with enemies of liberal democracy. Hubris is always a tendency to be avoided. So liberals uphold an ethic of irony and humility in the nation’s and the individual citizen’s life.”

autores já apontam para determinadas críticas sociais que deitarão raízes para a contestação realizada pela chamada Nova Esquerda dos anos 60. Entre outros, os trabalhos e os ensaios na revista *The Nation* do historiador William Appleman Williams sobre a diplomacia norte-americana deitaram as bases para a crítica da política externa intervencionista advogada pelo liberalismo da guerra fria; e o livro de C. Wright Mills, de 1956, *The Power Elite*, faz uma crítica, a partir do conceito de elites, das forças corporativas, militares e políticas que dominam o cenário político norte-americano. Embora essa visão de elite seja pessimista para a ação prática de contestação dessa dominação, pois coloca todo o poder nas mãos daqueles que dominam as ferramentas de controle social, o livro de Mills possivelmente teve impacto essencial nas primeiras críticas ao liberalismo da guerra fria como um sistema “democrático” de governo e organização social.²⁶

O livro de John Kenneth Galbraith, *The Affluent Society*, também merece destaque, embora sua influência seja mais importante no debate sobre pobreza, que será feito no capítulo 2. Nele, o autor afirma que os EUA tornaram-se, no pós-guerra, uma sociedade de abundância, porém apenas no setor privado. No setor público, ainda predominaria a falta de investimento em infraestrutura e bem-estar coletivo. Questiona, através de seu livro, uma noção de produtividade orientada para bens de consumo privados, enquanto a pobreza necessitaria de investimento público para que possa ser superada.

Entretanto, o livro de Galbraith possui certo otimismo em relação às possibilidades do estado capitalista do pós-guerra para acabar com a pobreza, condizente com as transformações sofridas após o New Deal. Os EUA estariam em vias de eliminar

²⁶ Para uma visão do papel dos intelectuais liberais e de esquerda dos anos 50 e 60 no surgimento da Nova Esquerda americana, v. MATTSON (2002). Os outros intelectuais que mereceram um capítulo no livro de Mattson são, além de Wright Mills e Appleman Williams, Arnold Kaufman e Paul Goodman.

a pobreza como um fenômeno de massa, desde que prosseguissem no caminho de maior investimento do Estado no setor público.

A eclosão dos movimentos sociais nos anos 60, em particular da Students for a Democratic Society (SDS), o Students Nonviolent Coordinating Committee (SNCC) e o chamado *Free Speech Movement*, demonstravam insatisfações diversas com o liberalismo da guerra fria, entretanto, tal como havia sido formado pelos intelectuais ligados à *Americans for Democratic Action* e próximos de administrações democratas, em particular a de John F. Kennedy, como Schlesinger e Galbraith. A chamada Declaração de Port Huron, movimento fundador do SDS, resumiria parte dessas insatisfações, apontando já na introdução sua insatisfação com as relações raciais nos EUA e a corrida armamentista.

Enquanto o SDS abarcava uma série de questões transversais como democracia participativa, democratização das estruturas universitárias, organização do poder popular a nível local, a integração racial e o questionamento da política externa intervencionista e da corrida nuclear, o SNCC estava mais concentrado na questão da organização de projetos que pudessem participar do movimento pelos direitos civis no sul dos EUA. O caso do SNCC é emblemático das promessas não cumpridas do liberalismo da guerra fria: o movimento, a despeito da legislação federal em matéria racial como o Civil Rights Act e o Voting Rights Act, acabará radicalizando suas posições, acompanhando a desilusão causada pela permanência dos casos de ataques a negros no sul e as dificuldades da implementação dessa legislação, e expulsará seus membros não-brancos. A situação de diversos núcleos urbanos pelos EUA, com problemas habitacionais, de criminalidade e pobreza apenas parcialmente atendidos pelos programas da chamada Guerra à Pobreza do governo Johnson,²⁷ criou uma insatisfação que não poderia ser mitigada facilmente.

²⁷ Trataremos da Guerra à Pobreza no Capítulo 2.

O movimento acabará, sob a liderança de Stokely Carmichael, abraçando a ideia do *black power* e formulando a crítica da Guerra do Vietnã em termos raciais, de uma guerra de brancos contra não-brancos. Autores radicais do movimento negro pensarão a relação do gueto com a economia dos EUA nos termos semelhantes ao que se pensava a relação entre Primeiro e Terceiro Mundos, como uma relação na qual os guetos “exportam” mão de obra barata para as cidades e compram de volta bens de consumo caros.²⁸ A radicalização do SNCC e o surgimento do Partido dos Panteras Negras serão exemplos das tensões raciais que assolavam os EUA e que o liberalismo dominante no Partido Democrata já não conseguia gerenciar a contento.²⁹

Ao mesmo tempo, crescia uma reação à integração racial e seus limites, com a discussão, a partir de final dos anos 60, da adoção de políticas de cotas e a integração forçada através do que se chamou no jargão político americano de *forced busing*, que era a integração forçada das escolas através do envio de crianças para estudar em escolas por vezes mais distantes de suas casas, com o propósito de tornar as escolas integradas. Nos anos 70, o debate sobre cotas também será inflamado, e só será resolvido em 1978, com a decisão da Suprema Corte, reafirmando as chamadas ações afirmativas porém proibindo as cotas, no caso *Regents of University of California v. Bakke*.

As políticas de integração racial, a expansão da rede de *welfare*, o aumento da criminalidade nos grandes centros urbanos, produzirão uma reação conservadora nos anos 70 que será manipulada politicamente por Nixon e alguns membros do Partido Republicano, no entanto em termos um tanto quanto diferentes do segregacionismo explícito das décadas anteriores, como veremos. A revolução comportamental, do movimento hippie, a liberdade sexual feminina, o movimento pacifista, o ambientalismo

²⁸ Para este debate, v. o Capítulo 2 do livro de KATZ (2013). [Kindle Edition]

²⁹ Sobre a atuação do SDS e do SNCC, e as mutações de ambos os movimentos, com a mudança progressiva em direção à radicalização, v. SOUSA (2009).

e outros movimentos intelectuais que despontavam no cenário intelectual dos anos 60 também serviriam, na transição das duas décadas, como munição contra o liberalismo e seu representante preferencial na política partidária dos EUA, o Partido Democrata.

1.4 Uma visão mais problematizada do governo Nixon e do papel dos republicanos pré-Reagan

Em nossa visão, a principal contradição do *national security state*, tal como formulado por Gerstle em *Liberty and Coercion*, parece tocar mais profundamente aos democratas que aos republicanos. E de fato a análise de Gerstle brilha ao ser aplicada às administrações democratas, nas quais existe um compromisso político com a expansão das garantias e dos direitos através de programas do governo. Ao tratar das administrações republicanas no século XX, nomeadamente Eisenhower e Nixon, Gerstle parece enfatizar um certo consenso bipartidário em torno da expansão dessas garantias, que teria ruído com a ascensão da Nova Direita. É bem verdade que republicanos da Costa Leste como o governador de Nova York, Nelson D. Rockefeller, compartilhavam valores em comum com a ala democrata que participou da inclusão de proteção legal para os negros nos EUA. No entanto, a visão de que a administração Nixon teria dado continuidade a esses avanços é discutível. No que tange ao tema que nos propusemos a discutir aqui, no caso os direitos políticos e a integração da população negra a uma comunidade política, membros conservadores da administração Nixon, personificados em assessores como John Ehrlichman e no procurador-geral John Mitchell, decidiram operar a partir do que haviam definido como a chamada *Southern Strategy* do governo Nixon: com a integração racial, a luta pelos direitos civis, e a conquista do direito ao voto pelos negros no sul, não fazia sentido para o Partido Republicano buscar o voto dos negros. A saída de segregacionistas do sul do Partido Democrata, e mais tarde de *cold warriors* decepcionados com a guinada pacifista do partido, abriria uma janela de oportunidade para o Partido Republicano, na

qual ele deveria perseguir o voto desses antigos membros democratas desalojados, e das populações brancas do sul e também de outras regiões do país, em especial grandes centros urbanos onde havia grandes guetos, altas taxas de criminalidade e abandono em matéria de serviços públicos. O ressentimento e o medo provocados pela integração racial, e pelos chamados distúrbios raciais e a radicalização do movimento negro personificada na figura de Stokely Carmichael no SNCC e a posterior criação dos Panteras Negras, bem como o crescimento do chamado nacionalismo negro, seriam o instrumento com o qual o Partido Republicano deveria trabalhar para constituir sua nova base eleitoral no sul dos EUA. Numa famosa entrevista de 1981, Atwater, já então assessor de Reagan na Casa Branca, coloca em palavras cruas no que consistia a *Southern Strategy* em termos de estratégia discursiva:

Você começa em 1954 dizendo “Nigger, nigger, nigger”. Em 1968, você não pode dizer “nigger” – isso te prejudica, sai pela culatra. Então você diz coisas como, uh, deslocamento forçado de estudantes, direitos dos estados, e todas essas coisas, e você está sendo tão abstrato. Agora, você está falando sobre cortar impostos, e todas essas coisas de que você está falando são totalmente econômicas e um subproduto delas é, negros são mais afetados que os brancos... “Queremos cortar isto” é muito mais abstrato até que a questão do deslocamento forçado, uh, e extremamente mais abstrato que “nigger, nigger”. [tradução nossa]³⁰

O pragmatismo eleitoral transparece em outros documentos internos dos assessores de Nixon. Segundo Berman,

Ao contrário de Goldwater, que ‘concorreu como um candidato racista’, Nixon disse, o escolhido pelo Partido Republicano de 1968 fez campanha com temas raciais sem mencionar explicitamente raça. “Lei e ordem” substituiu “direitos dos estados”. Prometer enfraquecer a implementação das leis de direitos civis substituiu a oposição aberta a elas. Nixon “sempre forrou suas visões de um

³⁰ A íntegra da entrevista está disponível em: PERSTEIN, Rick. Exclusive: Lee Atwater’s Infamous 1981 Interview on Southern Strategy. Disponível em: <https://www.thenation.com/article/exclusive-lee-atwaters-infamous-1981-interview-southern-strategy/>. Acessado em 20/01/2017. No original: “You start out in 1954 by saying, ‘Nigger, nigger, nigger.’ By 1968 you can’t say ‘nigger’—that hurts you, backfires. So you say stuff like, uh, forced busing, states’ rights, and all that stuff, and you’re getting so abstract. Now, you’re talking about cutting taxes, and all these things you’re talking about are totally economic things and a byproduct of them is, blacks get hurt worse than whites.... ‘We want to cut this,’ is much more abstract than even the busing thing, uh, and a hell of a lot more abstract than ‘Nigger, nigger.’”

modo que um cidadão poderia evitar admitir para si mesmo que ele era atraído por um apelo racista”, disse seu assessor especial John Ehrlichman. Até Wallace havia aprendido os novos códigos da política americana. “Eu não quero mais falar sobre raça ou segregação”, ele disse em setembro de 1968. “Nós estamos falando de lei e ordem, e controle local das escolas, não dessas outras coisas”. [tradução nossa]³¹

De todo modo, é interessante ressaltar que a Southern Strategy nasce com Nixon e algumas das pessoas que trabalham com ele participarão do movimento que culminará com a eleição de Reagan em 1980. No que toca ao direito ao voto, o histórico do governo Nixon deixa muito a desejar na defesa do Voting Rights Act. Na realidade, Berman menciona um documento enviado pelo coordenador da campanha de Nixon no sul, Bo Callaway, para o procurador-geral, John Mitchell:

Eu acredito que a maior parte dos sulistas sentiriam que o governo Nixon quebrou um forte compromisso com o sul se permitisse uma extensão da presente lei [VRA]. [tradução nossa]³²

Já na campanha, Nixon teria assumido uma série de compromissos para receber o apoio de Strom Thurmond, Senador pela Carolina do Sul. Em troca desse apoio, havia declarado que indicaria “construcionistas estritos”, isto é, juízes que não seguissem o entendimento então em vigor em relação ao VRA na Suprema Corte; que emendaria o VRA para que ele não fosse feito especificamente para os estados do sul; e que não via problema no uso de testes de letramento que não fossem discriminatórios.³³

Deste modo, Nixon, por oportunismo político, havia incorporado bandeiras que depois serão parte integrante do movimento que tomará o Partido Republicano, pegando

³¹ BERMAN (2015, p. 62). No original: “Unlike Goldwater, who ‘ran as a racist candidate,’ Nixon said, the 1968 GOP nominee campaigned on racial themes without explicitly mentioning race. ‘Law and order’ replaced ‘states’ rights.’ Pledging to weaken the enforcement of civil rights laws replaced outright opposition to them. Nixon ‘always couched his views in such a way that a citizen could avoid admitting to himself that he was attracted by a racist appeal,’ said his top aide, John Ehrlichman. Even Wallace had learned the new code words of American politics. ‘I don’t talk about race or segregation anymore,’ he said in September 1968. ‘We’re talking about law and order, and local control of schools, not those other things’.

³² Ibid, p. 65. No original: “I believe most Southerners would feel that the Nixon administration broke a strong commitment to the South if it allowed an extension of the present bill [VRA]”.

³³ Ibid, p. 61.

de surpresa figuras tradicionais como Rockefeller e Gerald Ford, que sofreu um duro desafio de Reagan nas primárias de 1976.

Durante seu governo, para cumprir a promessa, Nixon mandou ao Congresso uma versão do VRA para extensão de prazo de vigência que deixava muito a desejar, estendendo a área coberta para todo o país, o que na realidade diluiria o poder da União de controlar os estados e condados com maior incidência de violações, e eliminando a Seção 5 da VRA. Esta versão foi combatida no Congresso por uma coalizão bipartidária, é preciso que se diga, e a versão final da primeira extensão do VRA será ainda mais forte que a original.³⁴ Acabaria sendo sancionada por Nixon em 1970 após ser aconselhado por um de seus assessores a fazê-lo, após a morte de quatro estudantes na Kent State University e dois estudantes no Jackson State College, para evitar que a situação no país se tornasse inflamável. Por isso, acabou não usando seu poder de veto.³⁵

Outro episódio significativo do governo Nixon que mostra que o apoio às leis de inclusão racial nunca foi forte dentro da administração republicana aconteceu quando um terço dos distritos do estado do Mississippi decidiram obrigar todos os eleitores até então registrados a fazerem um recadastramento. Esta medida acabaria jogando por terra os esforços de registro feitos até então no estado. Inicialmente, o Departamento de Justiça, na figura de Mitchell, optou por não se imiscuir na questão. No entanto, após intensa pressão do Congresso e uma ameaça de motim da Divisão de Direitos Civis do Departamento, o governo voltou atrás e emitiu uma diretiva de que os estados, e não a União, deveriam demonstrar que as mudanças propostas nas suas legislações eleitorais não eram discriminatórias, transferindo aos estados portanto o ônus da prova e exigindo justificativa prévia para as mudanças.

³⁴ BERMAN (2015, p. 65-71).

³⁵ Ibid, p. 73.

É importante assinalar aqui a relação entre *states rights* e racismo: como não era possível mais vocalizar o racismo como estratégia política, segundo Atwater, seria necessário encontrar outras vias para essas manifestações. No plano político, a complacência com medidas cerceadoras do voto. No plano discursivo, seriam elas precisamente os direitos dos estados e o corte de gastos com programas “improdutivos”. A primeira manobra discursiva é tão antiga quanto o fim da escravidão: o chamado mito da causa perdida (“Lost Cause”) mudou o significado da Guerra Civil de uma guerra pelo direito dos estados do Sul de manter a escravidão para uma guerra pelo direito à autodeterminação dos estados. Se essa operação de fantasiar a defesa do racismo e da escravidão era possível imediatamente após o fim da guerra civil, quanto mais 150 anos depois, num período pós-direitos civis.³⁶

Em relação à *Southern Strategy*, entretanto, é preciso, de todo modo, qualificar melhor eleitoralmente o impacto do Voting Rights Act e da garantia de seu cumprimento por parte da União no período após sua promulgação, para além das generalizações sobre o sul. O *Voting Rights Act*, de 1965, nasceu por conta da recomendação de uma comissão criada para discutir a efetivação da décima quinta emenda à Constituição americana, que estabelecia que nenhum estado poderia cercear o direito ao voto de um cidadão americano. Um século depois, embora as leis eleitorais de alistamento não pudessem ser explicitamente discriminatórias, aplicavam uma série de medidas restritivas que impediam que negros pudessem votar, sem que fossem explicitamente racistas, ao menos na letra da lei. As mais comuns eram testes de letramento e o pagamento de taxas. Os

³⁶ Sobre o “mito da causa perdida”, v. GALLAGHER, Gary; NOLAN, Alan. *The Myth of the Lost Cause and Civil War History*. Bloomington: Indiana University Press, 2000. DEW, Charles B. *Apostles of Disunion: Southern Secession Commissioners and the Causes of the Civil War*. Charlottesville: University Press of Virginia, 2001. A discussão é bem sintetizada numa resenha publicada por James McPherson, na qual ambos os livros são resenhados, publicada na *New York Review of Books*. MCPHERSON, James M. *Southern Comfort*. **The New York Review of Books**. Edição de 12 de abril de 2001. Disponível em: <http://www.nybooks.com/articles/2001/04/12/southern-comfort/>. Acessado em: 30 mai. 2017.

testes de letramento frequentemente eram abusivos, de modo a excluir propositadamente a absoluta maioria da população negra. As restrições na legislação, aliadas à violência promovidas por grupos supremacistas brancos, desestimulavam o alistamento e o comparecimento às urnas dos negros no sul. O VRA estipulava, entre outras coisas:

- a) O fim de barreiras como testes de letramento e pagamento de taxas;
- b) Estipulava uma lista de condados e estados que estariam sujeitos a supervisão da União. Cada mudança que desejasse promover na sua legislação eleitoral deveria ser submetida ao Departamento de Justiça;
- c) Regulamentava a participação de registradores federais de eleitores nos condados onde houvesse dificuldade para registro de novos eleitores.

O impacto dessas medidas foi sentido desde o começo: em apenas dois meses, já haviam se registrado 110.000 eleitores negros, dos quais 54.000 através de registradores locais e 56.000 por examinadores federais em 20 condados³⁷. No entanto, há toda uma discussão na ciência política hoje sobre os impactos de médio e longo prazo da integração racial no realinhamento eleitoral dos EUA.

1.5 Os impactos eleitorais da integração racial

Existe um certo senso comum, com ampla repercussão na literatura da ciência política norte-americana, de que a luta pelos direitos civis e as leis de inclusão racial foram o eixo condutor do realinhamento partidário que se iniciou a partir dos anos 60. Tendo capitaneado essas transformações, o Partido Democrata entretanto estava longe de gozar de um consenso em torno da questão.

Na convenção de 1964, que escolheria Lyndon Johnson como candidato à reeleição para a presidência do país, a delegação regular do Mississippi foi desafiada por

³⁷ BERMAN (2015, p. 33).

descumprimento de resolução que garantiria o princípio da não discriminação racial. Uma delegação alternativa, chamada de Mississippi Freedom Democratic Party (MFDP), desafiou a legitimidade da delegação regular, composta apenas de brancos. A proposta do Comitê Nacional, de conceder assento à delegação do MFDP como observadores, e dar voto a dois membros da delegação, não foi aceita, e a Convenção de 1964 foi encerrada com o impasse não-resolvido.

A questão sobre a integração racial sem dúvida era o debate corrente no país, sendo que em julho do mesmo ano a Lei dos Direitos Civis havia sido sancionada por Johnson. Era senso comum que a participação do Partido Democrata no processo de integração racial, já desde o governo Kennedy, levaria a algum tipo de debandada de políticos e eleitores segregacionistas no Sul dos EUA. No entanto, novos estudos sobre a política no Sul dos EUA apontam para algumas conclusões um pouco diferentes.

Em 2002, Shafer e Johnston escreveram um livro que se tornaria um marco na ciência política, chamado “The End of Southern Exceptionalism: Class, Race, and Partisan Change in the Post-War South”. Os autores, após recapitularem uma ampla produção da ciência política a respeito da especificidade do Sul dos EUA, esgriram uma tese inovadora e contra-intuitiva: que a migração de parte do eleitorado sulista para o Partido Republicano teria tido como eixo condutor não a dessegregação racial, mas as transformações de classe social pelas quais passou o Sul dos EUA após a Segunda Guerra Mundial, com destaque para o processo de industrialização e a emergência de uma classe média cujos interesses seriam representadas por uma política menos intervencionista em matéria econômica, que após o New Deal havia se consolidado no Partido Republicano.³⁸

Ainda segundo os autores, a integração racial, em vez de ter sido uma força

³⁸ Segundo os autores, no início da Segunda Guerra Mundial, 40% do sul estava trabalhando na agricultura; em 1990, esse número era de 1%, uma quantidade menor que a média do resto do país. Enquanto a renda média na região no início da Segunda Guerra Mundial era de 53% em relação ao resto do país, ela passou a ser de 85% nos anos 80. p. 8-12.

impulsionadora da presença do Partido Republicano no sul, teria retardado o processo, ao incluir muito rapidamente um contingente médio de 20% do eleitorado total de negros cujo padrão de votação sempre foi monoliticamente democrata.³⁹ Com uma abordagem predominantemente estatística, trabalhando com pesquisas de opinião e em especial o conhecido NES (National Electoral Studies), os autores argumentam ainda que as populações brancas que vivem em distritos de maior população negra, que seriam portanto as mais suscetíveis a um voto reativo do ponto de vista racial, são mais democratas que as populações de distritos mais homogêneos.

Há que se fazer duas considerações fundamentais sobre o livro de Shafer e Johnston antes de se fazer um aproveitamento da sua tese para estudos historiográficos sobre o realinhamento eleitoral:

- 1) O livro está numa linguagem característica de uma tendência majoritária da ciência política americana, que trabalha com *surveys*, estatísticas, pesquisas de opinião etc. Essa ciência política ainda é marcada pela importância dos partidos políticos como instituições centrais, cuja finalidade principal seria vencer eleições. Essa linguagem estatística, no nosso entender, favorece a descoberta de conclusões contra-intuitivas, uma vez que escapam da manifestação fenomênica do fato social e buscam tendências de médio e longo prazo que muitas vezes não são facilmente notadas. No entanto, podem perder de vista fatos de densidade histórico-social cujo peso é inegável, especialmente a partir do desenvolvimento da história cultural e do mapeamento simbólico. Teorias de superioridade racial, crenças religiosas, experiências pessoais, muitas vezes possuem uma influência na dinâmica social que escapa a um questionário com número limitado de

³⁹ “Registration by Southern blacks accelerated remarkably: 5 percent in 1940, 20 percent in 1952, 29 percent in 1960, but 65 percent by 1969 (Bartley and Graham 1975). Voting by Southern blacks followed inexorably: they constituted 4 percent of the Southern electorate in the 1950s, 12 percent in the 1960s, 16 percent in the 1970s, and 22 percent-their proportionate share-by the 1980s”. p. 12-13.

perguntas e respostas padronizadas. Como historiadores do simbólico, particularmente do simbólico na política, podemos buscar de que formas essas tendências corroboram ou interagem (ou não) com o arsenal de símbolos, práticas políticas, discursos, teorias, repertórios, e até mesmo culturas políticas que possam ser mapeadas através dos fenômenos culturais.

- 2) Além disso, é preciso contextualizar a obra dos autores no seu campo. Ela procura refutar suposições teórico-epistemológicas sobre o Sul dos EUA, mais particularmente o “Sul” como categoria epistemológica que exigiria um tratamento diferenciado até hoje, com o estudo de suas particularidades. A principal batalha epistemológica dos autores é que o processo de realinhamento eleitoral teria tirado da palavra “Sul” qualquer poder explicativo intrínseco, uma vez que, segundo o argumento, as correlações estatísticas entre comportamento político, classe social e “ideologia” no Sul, após o realinhamento concluído nos anos 90, não seria essencialmente diferente de outras áreas do país.⁴⁰ Com isso, não querem dizer os autores que o Sul possui uma estrutura social e racial igual a outras regiões do país. Mas o argumento poderia ser reformulado da seguinte forma: “qualquer outra região do país que possuísse estrutura idêntica teria o mesmo comportamento político-partidário”. Isso não era verdadeiro pelo menos até os anos 60: o estudo basilar de V. O. Key, “Southern Politics in State and Nation”, escrito nos anos 40, permanece fundamental no seu mapeamento das realidades estado por estado da política sulista. No entanto, a mesma abordagem, segundo os autores, não seria produtiva nos dias de hoje, singularizando fenômenos através de categorias como “South”, ou mesmo a diferença entre “Rim South” e “Deep South”. Esta polêmica, entretanto, é mais particular da ciência

⁴⁰ SHAFER; JOHNSTON (2009, p. 3-4) V. ainda Cap. 6, Old South, New South, No South? Passim.

política. Como historiadores, e dada a atual produção associada à Nova História Política, não é possível ignorar a singularidade dos fenômenos políticos e dar um tratamento puramente estatístico a eles. Mais do que isso, não é possível olhar para um estado como o Alabama, por exemplo, com altas taxas de pobreza e desigualdade em relação ao resto do país, e com histórico de apoio político à segregação racial, e endossar *in totum* a tese de Shafer e Johnston sem ao menos uma investigação cuidadosa de como esse processo se deu nesse contexto específico. Afinal, que mecanismos levariam a massa pobre a votar maciçamente no partido que, segundo os próprios autores, seria o partido que representaria organicamente os interesses dos dois terços superiores da pirâmide social? Afinal, que forças fariam os pobres votarem contra seus próprios interesses? Essas perguntas não são respondidas pelo tratamento dos autores ao problema, e remetem ao problema fundamental que deu origem a toda uma discussão sobre o conceito de “ideologia” nas ciências sociais.

Feitas estas duas ressalvas, há ainda outras conclusões que podem ser aproveitadas com segurança do livro de Shafer e Johnston: por exemplo, é essencial compreender a dinâmica do realinhamento nas suas nuances. Por exemplo, um dado fundamental: o processo de migração do eleitorado para o Partido Republicano se deu inicialmente no voto para a presidência. Como dissemos, a figura da presidência é o plexo solar do sistema político norte-americano. Particularmente no Sul dos EUA, onde existe um ressentimento secular em relação à União, ou Governo Federal (por conta da guerra civil, a abolição da escravatura e a partir dos anos 60 também em função da participação do governo federal no processo de integração racial), a figura do presidente se torna uma espécie de para-raios dessa insatisfação. Deste modo, há um rápido decréscimo do voto no Partido Democrata para a presidência a partir da integração racial. No entanto, a tendência que

escapa aos olhos e que é identificada pelos autores é de que esse processo de abandono do Partido Democrata já havia se iniciado antes, durante as duas candidaturas de Dwight Eisenhower, em 1952 e 1956.⁴¹ Neste momento, embora a questão racial já estivesse colocada no debate político nacional, o governo de Eisenhower não poderia ser identificado com uma resistência à integração racial. Outros fatores, como uma maior penetrabilidade da administração republicana a interesses empresariais, poderiam ser levados em consideração. É preciso mencionar ainda o papel da religião protestante, e particularmente de determinadas manifestações religiosas na esfera pública, na construção de uma legitimidade e apoio do Partido Republicano em regiões de baixa quantidade de população negra e nível socioeconômico relativamente elevado em comparação com outras regiões do Sul. O papel do pequeno empreendedorismo e da expansão de certas denominações protestantes no Sudoeste e a consolidação do chamado Sun Belt como um espaço de expansão econômica e oportunidades não deve ser subestimado, muito embora seja forçoso para nós admitir que o racismo fosse uma força ainda poderosa nos estados do Sul. De todo modo, é preciso considerar também que em áreas do sul em que os Republicanos já tinham alguma presença no período pré-realinamento, Eisenhower conseguiu também o voto dos brancos pobres, mas não nas áreas em que o processo de conversão de democratas para republicanos estava em curso.⁴² Por outro lado, acima de 40% do voto dos negros no sul ainda pertencia ao Partido Republicano nos anos 50, refletindo a antiga lealdade do pós-guerra civil.⁴³ Esta diferença em relação ao resto do país seria nivelada nas décadas seguintes, trazendo homogeneidade para a região.

⁴¹ SHAFER; JOHNSTON (2009, p. 15).

⁴² Ibid., p. 33.

⁴³ Ibid., p. 54.

Outro aspecto que é do nosso interesse é a percepção clara de que o realinhamento eleitoral nas votações para a Câmara e o Senado possuía sua própria particularidade, seu ritmo. As eleições presidenciais, ao contrário das eleições para o Congresso, seriam afetadas de maneira muito mais brusca pela integração racial nos anos 60.⁴⁴ Embora o processo de transição para essas casas tenha se iniciado também nos anos 60, ele se deu de maneira muito mais lenta. Estas eleições, especialmente a da Câmara, dependiam muito mais de fatores locais, como controle da máquina, morte ou aposentadoria de candidatos democratas, por exemplo. No entanto, sempre que surge uma espécie de “janela de oportunidade” num certo distrito, a tendência é que candidatos republicanos disputem a vaga com candidatos democratas. A tendência de substituição dos candidatos democratas é clara: até os anos 70, com a morte ou aposentadoria voluntária do ocupante da cadeira do distrito; a partir de então, uma série de aposentadorias forçadas de candidatos democratas que aparentemente teriam dificuldades em conseguir sua reeleição; por fim, nos anos 80, o processo já havia avançado a tal ponto que na maior parte dos distritos o “velho sistema” unipartidário havia dado lugar ao sistema bipartidário em vigor no restante do país. No Senado, a relação prevalente no resto do país (liberais em matéria racial votando nos Democratas, conservadores nos Republicanos) se consolidaria apenas nos anos 70, e na Câmara isso aconteceria apenas nos anos 80. Apenas nos anos 1990, entretanto, com um radical redesenho dos distritos no Sul, que esse processo se concluirá, com a criação de distritos racialmente mais homogêneos, alguns deles com maioria negra. Isso porá fim à chamada *biracial politics*, diminuindo muito o número de brancos que vivem em distritos de maioria negra.

Segundo os autores,

Apenas na década de 1990 esse impacto finalmente desapareceu. De fato, ele se reverteu, com brancos em distritos eleitorais de maior população negra mais

⁴⁴ SHAFER; JOHNSTON (2009, p. 68-70).

propensos a votar republicano do que seus similares em áreas mais brancas. Em outras palavras, o impacto particular do contexto racial que apoiadores da dessegregação legal temiam para a década de 1960, e que estudiosos da política sulista tentaram usar para explicar a ascensão de um Partido republicano sulista na década de 1970 e 1980, chegou apenas 30 anos depois para a Câmara dos Deputados, depois que negros do sul se tornaram parte integrante da política eleitoral sulista. Se o contexto racial teve um papel a desempenhar nos prospectos republicanos para a Câmara, foi de um limite para esses prospectos, não uma base de sustentação, muito menos de um ímpeto inicial. Contudo, também é importante notar que o fim dessa margem democrata anterior entre brancos em distritos com maior população negra chegou no ponto em que esse declínio importava menos. Na década de 1950, 54% dos eleitores brancos viviam nesses distritos; na década de 1960, 51%; na década de 1970, ainda 49%. Essa percentagem afundou na década de 1980, para 35%, ainda que a margem democrata entre esses brancos tenha na verdade subido em contrapartida, largamente compensando a perda de números. Em outras palavras, a diferença em votação de brancos pelo contexto racial de fato declinou em conjunção com o desaparecimento de brancos em distritos “mais negros”, posto que a fração de votantes brancos nesses distritos caiu para (apenas) 22% na década de 1990. A margem anterior para os democratas por conta do contexto racial então finalmente desapareceu logo quando sua relevância numérica afundou. [tradução nossa]⁴⁵

Aliás, um outro insight do livro é o de que esse redesenho dos anos 90 põe fim a toda uma geração de políticos transicionais que teriam vivido num contexto da chamada *biracial politics*, isto é, a necessidade de, em tempos de integração racial, buscar o voto do eleitorado negro sem perder fatias consideráveis do eleitorado branco dentro de um mesmo distrito, de modo a constituir uma maioria que o eleja (lembrando que, no voto distrital, o candidato precisa da maioria dos votos de um determinado distrito para se

⁴⁵ SHAFER; JOHNSTON (2009, p. 65-66). No original: “Only in the 1990s did this impact finally disappear. Indeed, it actually reversed, with whites in blacker House districts becoming more likely to vote Republican than their counterparts in whiter areas. In other words, the particular impact of racial context which supporters of legal desegregation had feared for the 1960s, and which scholars of Southern politics had attempted to use in explaining the rise of a Southern Republican Party in the 1970s and 1980s, arrived only thirty years later for the House of Representatives, after black Southerners had become an integral part of Southern electoral politics. If racial context had a role to play in Republican prospects for the House, it was as a capstone for those prospects, not as an underpinning, much less as an initial impetus. Nevertheless, it is also important to note that the end of this previous Democratic edge among whites in more-black districts arrived at the point when its demise mattered least. In the 1950s, 54 percent of white voters had lived in such districts; in the 1960s, 51 percent; in the 1970s, still 49 percent. This percentage dipped in the 1980s, to 35 percent, though the Democratic edge among these whites actually rose in return, largely compensating for the loss of numbers. In other words, the difference in white voting by racial context actually declined in conjunction with the disappearance of whites in more-black districts, as the share of white voters in these districts fell to (only) 22 percent in the 1990s.² The previous edge to the Democrats from racial context thus finally disappeared just as its numerical consequence plummeted”.

eleger, portanto a votação não é proporcional como no Brasil). Por conta do tratamento estatístico do tema, os autores na realidade não desenvolvem o tema dessa chamada *biracial politics*. Pretendemos, ao longo desta tese, jogar uma luz sobre essa transição, em especial no processo de conclusão da mesma nos anos 80. Uma de nossas hipóteses é de que os políticos representantes do que se chamava de *New South*, nos anos 70, como o ex-presidente Jimmy Carter, e alguns dos membros do DLC, foram forjados nesse contexto.

Aliás, uma das possíveis críticas ao livro é de que a análise no nível distrital leva muito pouco em consideração a prática do *gerrymandering*, que é o redesenho dos distritos de modo a manipular os resultados eleitorais com um determinado propósito. No entanto, entendemos que esta crítica não invalida a hipótese central do livro, muito menos as conclusões e demonstrações que aproveitamos para nosso argumento nesta tese. De todo modo, um estudo aprofundado sobre a prática faz-se necessário para estabelecer seu real impacto ao longo das décadas e como ela interage com as demais variáveis do sistema político. No livro de Berman, o *gerrymandering* é mencionado como uma das formas de se minimizar o impacto do voto negro, e do voto latino a partir de 1975, quando minorias hispânicas passam a ser cobertas pelo Voting Rights Act, cujo principal impacto foi a inclusão do Texas, como estado, na lista de regiões sob supervisão federal⁴⁶.

De qualquer modo, um fato importante a ser destacado é que, de acordo com Ansolabehere e Snyder Jr., em 1968 havia se finalizado um processo de reformulação dos distritos eleitorais norte-americanos que havia corrigido algumas distorções. A mais evidente é a de que os distritos rurais possuíam até então um peso demasiado grande em relação a distritos urbanos em todo o país, desproporcional em relação a sua população.⁴⁷

⁴⁶ BERMAN (2015, p. 100 e passim).

⁴⁷ A esse respeito, v. ANSOLABEHHERE (2004, p. 433-457). No artigo, os autores detalham esse impacto com nuances regionais de preferências ideológicas entre três tipos de distritos: rurais, urbanos e suburbanos,

Com a concessão de maior peso para os distritos urbanos, somando-se isto ao *Voting Rights Act*⁴⁸, é possível dizer que à migração em massa de democratas ao partido republicano correspondeu uma contraforça capaz de dar ao sistema político-partidário certo equilíbrio, que seria entretanto colocado em xeque no final dos anos 70.

Por fim, uma conclusão acessória porém importante para nosso trabalho de Shafer e Johnston é de que candidatos considerados extremistas em matéria racial, de fora do sistema bipartidário, como Strom Thurmond e George Wallace, não se trataram de “candidatos de transição” do eleitorado em direção ao Partido Republicano, mas sim de “dead ends”, ou becos sem saída. Após analisar os padrões de votação para presidente no Sul, os autores concluem que os eleitores que votaram nesses candidatos, por exemplo, na eleição seguinte em sua maioria voltam a votar em candidatos do Partido Democrata.⁴⁹ É caso de pensarmos se o impacto da migração de Thurmond em direção ao Partido Republicano, que se tornou um ícone da *Southern Strategy*, não teria sido mais simbólico do que real nos padrões de votação.

O livro de Shafer e Johnston nos fornece um retrato interessante, com diversas novidades, a respeito do realinhamento eleitoral no Sul dos EUA. Coloca luz em outras chaves explicativas, que não o problema do racismo, para explicar a grande mudança pela qual passou o sistema político-partidário nos EUA. Para os autores, em suma, já nos anos 50 é possível observar como os padrões de classe social (como os autores denominam os tercis de renda; é certo que cabe uma discussão sobre o conceito de classe social aqui, mas para efeitos de aproveitamento do argumento, vamos manter em mente o que os autores querem dizer com a expressão) no sul convergem para com o resto do país:

demonstrando de modo geral que distritos rurais tendem a ser mais conservadores numa série de aspectos. Para isso, trabalham com o célebre *National Electoral Studies*.

⁴⁸ Que, segundo Shafer e Johnston, empoderou não apenas os negros no sul, mas também brancos pobres que estavam até então excluídos do voto.

⁴⁹ SHAFER; JOHNSTON (2009, p. 113-115).

peessoas mais ricas votando no Partido Republicano, pessoas mais pobres votando no Partido Democrata; pessoas com posições mais liberais em matéria de bem-estar social (*social welfare*) votando no Partido Democrata, pessoas com posicionamentos mais conservadores votando no Partido Republicano.⁵⁰

Branco do sul escolheram responder tanto ao desenvolvimento econômico quanto à dessegregação legal na sua votação para presidente, mas apenas para o desenvolvimento econômico (e sua cambiante política de classe) em sua votação para o Congresso. De qualquer modo, esta relação durou da década de 1960 até a década de 1980, quando possuía uma disposição institucional simples – quase simétrica – em termos de contexto racial: presidência positivo, Câmara negativo, Senado neutro e em posição intermediária. Todas as três instituições então se moveram em direção à neutralidade contextual na década de 1990, finalmente produzindo convergência em raça e não apenas classe. [tradução nossa]⁵¹

Posto isso, nota-se que embora a *Southern Strategy* fizesse sentido para os atores da época, ela no longo prazo talvez não tivesse o efeito desejado. De todo modo, não é uma afirmação peremptória, mas a apresentação de um debate no qual é necessário por vezes buscar algumas conclusões contraintuitivas.

O empoderamento das minorias raciais anotado tanto por Shafer e Johnston como por Berman, em livros muito diferentes entre si, demandava estratégias de contrabalançar este eleitorado cujo voto era maciçamente democrata. Um fenômeno notado por Berman é o aumento do registro de eleitores brancos no Sul após campanhas de organizações conservadoras. Somente em uma campanha de George Wallace para as primárias foram alistados mais de 110.000 eleitores brancos⁵². É necessário notar que, se o estudo de Shafer e Johnston estiver correto, os grupos de brancos pobres incluídos pelo fim das

⁵⁰ SHAFER, JOHNSTON (2009, p. 26-27).

⁵¹ SHAFER; JOHNSTON (2009, p. 110). No original: “[...] white Southerners chose to respond both to economic development and to legal desegregation in their voting for President, but only to economic development (and its changing class politics) in their voting for Congress. Seen either way, this relationship lasted from the 1960s through the 1980s, by which time it possessed a neat-a nearly symmetric-institutional array in terms of racial context: presidency positive, House negative, Senate neutral and in between. All three institutions then moved toward contextual neutrality in the 1990s, finally producing convergence on race and not just class”.

⁵² BERMAN (2015, p. 42).

restrições do VRA não estariam mais propensos a votar no Partido Republicano, mas eleitores, em especial de classe média, que fossem alistados em campanhas de alistamento sim. Berman anota ainda que o *gerrymandering* se tornaria uma ferramenta de enfraquecimento do voto negro, uma vez que outras restrições haviam sido vedadas pelo VRA. O *gerrymandering*, na realidade, é uma prática tradicionalmente bipartidária nos EUA, que é vulnerável ao grupo político que seja capaz de controlar as comissões eleitorais a nível local e estadual. No entanto, considerando as mudanças estruturais na política americana, o *gerrymandering* passou a adquirir um peso ainda maior uma vez que outros instrumentos de exclusão do voto não podiam mais operar.

A despeito disso, o número de pessoas negras eleitas aumentou de maneira exponencial na primeira década do VRA:

Desde 1965 o número de pessoas negras eleitas no sul aumentou 2.000%, de 72 para 1.588, e registro de eleitores negros no sul cresceu de 2,2 milhões para 3,4 milhões. O gap entre registro de brancos e negros afundou de 44% em 1962 para 11%. Havia 95 legisladores estaduais negros na Antiga Confederação, comparado com 0 quando o VEP foi lançado. O número de submissões da Seção 5 para estados do sul também aumentou por volta de 2.000%, de 255 em 1966 a 1970 (7% das mudanças totais) para 5.337 de 1971^a 1975 (93% das mudanças). Mas políticos negros, apesar de todos os seus ganhos, ainda detinham apenas 2% dos 79.000 cargos preenchidos por eleições na região, e 2,5 milhões de negros permaneceram não registrados. Negros controlavam a maioria de assentos em governos de condados de apenas 6 dos 101 condados de maioria negra no sul, e havia 362 cidades de maioria negra sem um representante negro eleito. [tradução nossa]⁵³

53 BERMAN (2015, p. 92). No original: “Since 1965 the number of black elected officials in the South had increased 2,000 percent, from 72 to 1,588, and black registration in the South had grown from 2.2 million to 3.4 million. The gap between white and black registration had shrunk from 44 percent in 1962 to 11 percent. There were 95 black state legislators in the Old Confederacy, compared with 0 when the VEP first launched. The number of Section 5 submissions from southern states had also increased by 2,000 percent, from 255 from 1966 to 1970 (7 percent of total changes) to 5,337 from 1971 to 1975 (93 percent of changes). But black politicians, for all their gains, still held only 2 percent of the region’s 79,000 elected positions, and 2.5 million blacks remained unregistered. Blacks controlled a majority of seats in the county governments of only 6 of the South’s 101 majority black counties, and there were 362 majority black towns and cities without a single black elected official”.

As batalhas pelo direito ao voto nos anos 70 e 80 então se darão basicamente em torno da efetividade do VRA perante o Departamento de Justiça e a Suprema Corte.

Todas as mudanças que foram mencionadas até aqui devem ser levadas em consideração neste processo de realinhamento eleitoral, de fluxos e contrafluxos de grupos sociais entre ambos os partidos. De todo modo, estas mudanças esbarrarão numa condicionante geral, da qual falaremos no próximo ponto: a aguda crise econômica e fiscal dos anos 70 pela qual passarão os EUA. Não é possível entender a crise do Partido Democrata sem tratar deste contexto, que será determinante para a crise dos programas que eram defendidos como um patrimônio do partido.

É lícito pensar, por exemplo, que racismo, religiosidade conservadora e concepções pró-mercado não estejam sempre unidas: há, obviamente, diferentes graus de radicalidade em relação a essas concepções, e não necessariamente elas aparecem sempre juntas. Aliás, é lícito pensar que por vezes ocorra um descolamento de temas que por vezes possam ser considerados conexos. Pensemos, por exemplo, na relação entre supremacia racial e “*states rights*”.

O debate sobre os direitos dos estados, em contraposição à competência da União para legislar, é perene na tradição política americana. Perpassa as mais diversas polêmicas políticas já analisadas pela Suprema Corte. A consolidação do poder da União para implementar decisões em matéria de direitos civis, longe de significar a construção de um consenso sobre o tema, associou no imaginário supremacista antigas feridas da Guerra Civil. No entanto, o debate sobre a divisão de poderes no sistema federativo é mais ampla que isso, e passa inclusive por temas econômicos, desde o New Deal até o Obamacare (permitindo-nos uma digressão para os dias de hoje), passando pela constitucionalidade do casamento entre pessoas do mesmo sexo. De modo geral, segundo Gerstle⁵⁴, o poder

⁵⁴ GERSTLE (2015).

dos estados, ao contrário do poder da União, não está limitado por uma *Bill of Rights*. Por isso, os estados ao longo dos primeiros 150 anos da história americana seriam o *locus* privilegiado do sistema para repressão e controle, pelo menos até a construção do chamado *National Security State*, no contexto das duas guerras mundiais. Deste modo, considerando as tentativas dos estados do sul de, mesmo após a lei dos direitos civis, cercear direitos e reprimir a população negra, “states rights” tornou-se o que os americanos chamaram de “dog whistle”: um sinal discursivo que só pode ser ouvido pelos entendedores, no caso supremacistas raciais que quando ouvirem a expressão saberão que se trata de um candidato que defenda alguma forma de segregação ou ao menos a não-intervenção da União. No entanto, é inegável também que o debate federalista extrapola a questão racial, e a tradição anti-federalista no sul possui outras razões que vão além da questão racial. Por certo, essas coisas estão imbricadas, mas não são idênticas; além disso, frequentemente políticos dessa chamada política birracial podem fazer uso dessas ambiguidades sem deixá-las resolvidas.

No que toca mais especificamente à questão que nos propusemos tratar nesta tese, como já dissemos, há um debate em torno do real impacto da integração racial e do Voting Rights Act nos padrões de voto. No nosso entender, tanto Berman como os demais autores citados a princípio não endossariam a tese polêmica de Shafer e Johnston. No entanto, elas poderiam não ser contraditórias se pensarmos nos seguintes elementos:

- a) O fato de os padrões de votação do sul terem convergido com o restante do país, quando se seleciona uma determinada amostra semelhante de eleitores de um estado do sul ou do meio-oeste, digamos, não significa que os símbolos e repertórios constituídos na tradição segregacionista não tenham peso na política atual. No entanto, é importante notar que já nas campanhas presidenciais de 1968 e 1972 os estereótipos raciais ecoavam no eleitorado

conservador das cidades e subúrbios de diversas regiões americanas. *Forced busing*, integração de vizinhanças, crime nas cidades, os *race riots*, desde essa época são temas de expressão nacional, e tocam no nervo exposto do racismo para além do sul, região que a essa época ainda encontrava-se no processo de transição que o levaria a convergir, politicamente, com o resto do país. Não é que o sul tenha progredido tanto assim, mas talvez o resto do país não seja tão imune ao racismo quanto se pensa. As tensões raciais estão em praticamente todas as cidades americanas, especialmente depois da onda migratória do sul em direção às cidades do norte em meados do século, e o racismo também.

- b) Instituições operam independentemente da maneira pela qual as pessoas as significam. Quer dizer, mesmo que hoje o segregacionismo seja numericamente muito minoritário, isso não quer dizer que ele não possa influenciar de maneira perversa a formulação das políticas públicas: que ecos históricos, que notas profundas não soarão quando um governante defende a redução de verbas para programas sociais porque “as pessoas não podem depender do welfare”? Nesse caso, tanto instituições como símbolos operam de maneira independente de opiniões conscientes, que de modo geral podem conduzir a um senso comum que está expurgado de todo o racismo. E na realidade, com isso é possível atrair o voto, digamos daqueles que acham que os programas sociais fomentam a indolência das *welfare queens*, imagem evocada por Reagan com subtons raciais evidentes à época,⁵⁵ junto com aqueles que apenas acreditam que o governo federal está grande demais, e que é necessário um corte de gastos. E eventualmente nem mesmo a liderança que manipula esses arquétipos pode estar consciente disso. Isso explica, por

⁵⁵ Retornaremos à figura da *welfare queen* no capítulo 2.

exemplo, que a esmagadora maioria dos americanos hoje seja a favor do direito de voto dos negros, mas que ao mesmo tempo tantos juristas considerem que o *Voting Rights Act* já cumpriu o seu papel, colocando em risco 50 anos de conquistas que estão já sofrendo com retrocessos pontuais, mesmo que a absoluta maioria da população americana nem sequer cogite retroceder nesses direitos. Basta que as instituições sejam *color blind*, que a aplicação dos recursos do *welfare* ou da lei penal ou eleitoral fique a cargo dos estados para que se retorne a uma situação de precariedade na garantia dos direitos. Mesmo que se constitua um consenso de moderação e progresso, o extremismo racista agirá no silêncio, no subentendido, nos interstícios da lei. Se a sociedade se torna invigilante, autocomplacente ou autocongratatória, o passado arcaico encontrará um jeito de se fazer presente em meio aos interstícios do moderno, conservando privilégios seculares sem que isso seja admitido publicamente por uma sociedade ansiosa por superar antigas feridas.

1.6 As mudanças dos anos 70 na política democrata

Para além dos discursos políticos, é preciso notar ainda que as práticas também refletem tradições e as criam. Na nossa dissertação de mestrado e nesta tese de doutorado, procuramos analisar não apenas discursos e ideias políticas, mas também práticas politico-partidárias em construção no Partido Democrata desde os anos 60.

O Partido Democrata, a partir da Convenção de 1968, iniciou uma reforma, conduzida pela chamada Comissão McGovern-Fraser, com o intuito de mudar as regras das primárias e das convenções partidárias. Como já analisamos, as mudanças propostas

e aceitas pela comissão valeriam para o processo eleitoral de 1972 e teriam os seguintes efeitos:

- a) Nacionalizar e unificar as regras partidárias, de modo que as primárias se tornariam um processo efetivamente nacional;
- b) Proibir voto por procuração e a prática dos chamados *favorite sons*, candidatos cuja função no processo era apenas barganhar com os candidatos efetivamente na disputa;
- c) Incluir mulheres, negros e jovens através de cotas.

Com essas mudanças, a comissão empoderou dentro do partido os movimentos ligados à chamada *New Left* e aos temas identitários que despontavam como importantes nos anos 60: movimento hippie, feminista, anti-guerra, pela liberdade de expressão nos campi norte-americanos, além do já consagrado movimento pelos direitos civis. Com isso, George McGovern, Senador pela Dakota do Sul, seria candidato nas primárias de 1972 e venceria a disputa contra candidatos que não foram capazes de compreender adequadamente como funcionavam as novas primárias. Seria levado à vitória pelos movimentos sociais que empoderou, organizado num movimento em favor de sua candidatura.⁵⁶

Sua derrota acachapante nas eleições gerais contra Richard Nixon, entretanto, deixaria feridas abertas no partido. O movimento sindical, tradicional aliado dos democratas, não havia apoiado sua candidatura; diversos antigos membros do partido, especialmente liberais da guerra fria, considerando que McGovern representava um radicalismo excessivo que levaria o partido a sucessivas derrotas, formaram o grupo *Coalition for a Democratic Majority (CDM)*. O CDM era o primeiro grupo a colocar em

⁵⁶ O livro fundamental sobre o movimento criado em torno de McGovern no partido é MIROFF, Bruce. **The Liberals Moment: The McGovern Insurgency and the Identity Crisis of the Democratic Party.** Lawrence: University Press of Kansas, 2007.

questão a viabilidade eleitoral e a adequação desse novo Partido Democrata ao gosto do eleitorado norte-americano. A guerra do Vietnã fora um divisor de águas no liberalismo norte-americano, assim como a luta pelos direitos civis. Se os *Dixiecrats* saíram do partido ou se aposentaram após a promulgação do *Civil Rights Act* e do *Voting Rights Act*, uma outra ala, mais moderada e que não estava restrita ao sul, saiu quando viu as antigas estruturas de poder estilhaçadas, e as instâncias partidárias tomadas por jovens de roupas coloridas e modos extravagantes.

Após a derrota de McGovern, o partido promoveu algumas mudanças nos procedimentos para escolha do candidato. A mais notória foi a troca das cotas pelas ações afirmativas. Com isso, as instâncias partidárias precisavam empreender esforços no sentido de incluir minorias, mas não estavam mais obrigados a cumprir metas numéricas, sob pena de perda de delegados. Quando se olham as convenções do Partido Democrata, chama a atenção a imensa diversidade racial e a paridade de gênero, que seria sacramentada como obrigatória pela Comissão Winograd para estabelecer as regras para as eleições de 1980 dentro do Partido Democrata. Principalmente quando contrastada com a convenção republicana, ela se mostra muito mais plural e representativa do conjunto da população norte-americana. No entanto, isso se deve não apenas a uma predisposição natural do partido a medidas favoráveis a esses grupos, mas também a medidas efetivas que garantam essa representatividade, inclusive ameaçando penalizar delegações em caso de descumprimento.

De todo modo, nas eleições de 1976 o quadro ainda era inteiramente diferente: Nixon havia sido posto para fora. Ford era um presidente geralmente percebido como honesto, mas não fora escolhido para o cargo e estava manchado pelo perdão a Nixon⁵⁷.

⁵⁷ Segundo pesquisas do instituto Gallup, 53% dos americanos reprovavam a decisão de conceder perdão a Nixon um mês antes de essa decisão ser tomada, número que subiu a 55% nas eleições de 1976. Os percentuais favoráveis à decisão eram 38% e 35%, respectivamente. A partir dos anos 80, essa taxa iria cair progressivamente, se invertendo as posições em 1986, quando 54% acreditavam que Ford teria feito a coisa

A economia já havia sofrido o primeiro choque do petróleo, em 1973, e as emissões por conta da guerra do Vietnã haviam reforçado a inflação. As novas regras das primárias democratas haviam aberto o campo, como a insurgência McGovern havia mostrado. De todo modo, havia uma rejeição generalizada a Washington e à chamada *politics as usual* que seria capitalizada pelo então governador da Georgia, Jimmy Carter.

Adotando uma estratégia ousada, que exigia um investimento pesado de energia nas primeiras primárias do calendário para adquirir notoriedade nacional, Carter pôde ir deixando seus concorrentes um a um pelo caminho. Visto como alguém externo a Washington D.C., porém com experiência administrativa como governador, com trânsito no movimento pelos direitos civis mas também entre os *born-again evangelicals*, representante do que seria o *New South*, um sul moderno, expurgado do racismo recém-banido pela legislação federal, Carter venceria a disputa pela nomeação como candidato e também as eleições gerais em novembro.

É importante notar aqui que Carter é um candidato *sui generis* em alguns aspectos. Além de seu perfil de político moderado dentro do partido, mas com bom trânsito com os movimentos negro e feminista, ele possuía ideias que não encontravam amparo na tradição política mais recente do partido. Concorrendo com uma plataforma de disciplina fiscal, propagandeando as virtudes do sistema de *zero based budget* usado em sua administração na Georgia, Carter defendia um estado menor, maior espaço para que a iniciativa privada participasse do crescimento do país, a superação dos *lobbies* e dos chamados grupos de interesse em nome do interesse comum. De fato, durante seu mandato, Carter empreenderá uma série de cortes orçamentários em emendas parlamentares e programas considerados ineficientes, o que gerará muito atrito com a

certa, contra 39% que acreditavam que Ford teria tomado a decisão errada. CARROLL, Joseph. Americans Grew to Accept Nixon's Pardon. Disponível em: <http://www.gallup.com/poll/3157/americans-grew-accept-nixons-pardon.aspx>. Acessado em: 02 jun. 2017.

base do partido num contexto de recessão aguda com alta inflação que então parecia exigir medidas enérgicas.⁵⁸

Olhando o desfecho do governo Carter em perspectiva, isto é, o choque dos juros de Volcker, o ajuste fiscal de Carter e a derrota para Reagan, há uma tendência geral de caracterizar o mandato de Carter como um prelúdio ao neoliberalismo econômico da Era Reagan. No entanto, entendemos que essas são bandeiras que sempre foram caras a Carter, e que encontram repercussão na tradição política sulista de desconfiança em relação a Washington e na falta de tradição sindical no sul dos EUA, sendo que o movimento sindical era o grande defensor do acordo fundado pelo *New Deal*, a criação do NLRB (*National Labor Relations Board*) e a consolidação do modelo de *collective bargaining*. Havia toda uma economia política keynesiana desde o *New Deal* que era cara ao movimento sindical, e os desentendimentos frequentes de Carter com as lideranças do AFL-CIO, em particular com o presidente da central, George Meany, são bastante significativas nesse sentido.

Em nossa dissertação, esmiuçamos a relação do governo Carter com os movimentos sociais, e fizemos uma espécie de arqueologia da sua perda de governabilidade e sua dificuldade em controlar o próprio Partido Democrata. Nas primárias de 1980, Carter seria desafiado por Ted Kennedy, com uma plataforma liberal bastante tradicional, rejeitando os cortes em programas sociais, as tentativas de Carter de equilibrar o orçamento cortando programas sociais. Embora Kennedy ofereça um duro desafio para Carter, o então presidente vencerá as primárias mas irá para a eleição geral fragilizado, com um apoio tépido do movimento sindical, na melhor das hipóteses, bem como do movimento negro e com lideranças feministas alienadas de sua candidatura.

⁵⁸ Nossa dissertação de mestrado trata sobre este tema e não o desenvolveremos em detalhe novamente aqui. Para uma visão mais esmiuçada do processo eleitoral de 1976 e os posicionamentos políticos de Carter, v. PINHEIRO (2013)

Num contexto de crise econômica aguda e crise com o sequestro dos reféns na embaixada norte-americana em Teerã, Reagan vencerá as eleições com certa facilidade, que não era demonstrada pelas pesquisas de então.

É interessante notar, a este respeito, que a questão do *lobby* e do papel dos grupos de interesse começa a aflorar neste período também na filosofia política e nas discussões sobre o liberalismo. Em 1979, é publicada a reedição, bastante modificada, de um livro do cientista político norte-americano Theodore Lowi, *The End of Liberalism: The Second Republic of the United States*. Neste livro, originalmente de 1969, Lowi desenvolverá o argumento de que o liberalismo clássico, que se dividia entre uma versão liberal moderna (favorável à mudança) e uma conservadora (favorável à manutenção do *status quo*) teria sido superado por uma outra forma, que o autor chama de liberalismo de grupos de interesse (*interest group liberalism*). Não se tratava mais, para representantes políticos, de saber se o mesmo fazia parte de um projeto coerente de mudança (liberalismo) ou permanência (conservadorismo), mas a qual grupo de interesse, associação setorial, um político estaria associado:

A diferença mais importante entre liberais e conservadores, republicanos e democratas, está nos grupos de interesse com os quais eles se identificam. Congressistas são guiados por seus votos, presidentes pelos seus programas, e administradores na sua discricionariedade de quais interesses organizados eles tenham tomado para si como mais legítimos; e essa é a medida da legitimidade das demandas e as únicas diretrizes necessárias para formatação das leis.

Uma coisa é reconhecer que essas suposições lembrem a metodologia de trabalho da ciência política moderna. Mas outra bem diferente é explicar como este modelo foi alçado de uma hipótese sobre o comportamento político para uma ideologia sobre como nossa comunidade política democrática deveria funcionar. [tradução nossa] ⁵⁹

⁵⁹ LOWI (1979, p. 51-52). No original: “The most important difference between liberals and conservatives, Republicans and Democrats, is to be found in the interest groups they identify with. Congressmen are guided in their votes, presidents in their programs, and administrators in their discretion by whatever organized interests they have taken for themselves as the most legitimate; and that is the measure of the legitimacy of demands and the only necessary guidelines for the framing of the laws. It is one thing to recognize that these assumptions resemble the working methodology of modern political science. But it is quite another to explain how this model was elevated from a hypothesis about political behavior to an ideology about how our democratic polity ought to work”.

O principal problema, colocado na obra de Lowi, é a necessidade de criação de uma nova filosofia pública capaz de fundamentar políticas públicas que tenham por base o interesse comum. A solução proposta por Lowi é a de uma “democracia jurídica”, na qual o Congresso transmite instruções expressamente através de leis específicas e detalhadas, em vez de delegar a agências do executivo e comitês decisões sobre políticas públicas, bem como a poderes locais, mais vulneráveis a interesses particulares. A noção de força da lei (*rule of law*, no original em inglês) seria capaz de fundamentar uma nova filosofia pública que fosse capaz de atacar os interesses especiais que agem através dessas instâncias.⁶⁰ A grande preocupação de Lowi é substituir o liberalismo de grupos de interesse, e o pluralismo como filosofia subjacente, por serem disfuncionais, incapazes de se autorreformarem, e responsáveis por criarem novas camadas de privilégios para grupos que conseguem fazer valer seus interesses.⁶¹

Como demonstramos em nossa dissertação de mestrado, estas notas de insatisfação também ecoavam no discurso político, no caso do candidato e presidente Jimmy Carter. O ex-presidente, entretanto, tinha uma diferença fundamental em relação à filosofia de Lowi: Carter via o Congresso como um todo como lugar privilegiado de

⁶⁰ V. LOWI (1979); SANDERS, (1990, p. 574-576); CIGLER; LOOMIS (2007).

⁶¹ Lowi trata explicitamente, em um de seus capítulos, dos programas de welfare, e é extremamente crítico da Guerra à Pobreza, especialmente o Community Action Program. Vejamos: “The act is, especially and in its most importante and most novel titles, completely process oriented nonlaw. It speaks of reaching the causes of poverty, but this is almost entirely rhetorical, for there is nothing in these clauses of the statute and oficial records that even the most legal-minded bureaucrat had to feel guided by. There is no guidance because all the apparent guidance is suggestive and permissive. Categories are open-ended; they are lists Always introduced with “not limited to” or “such as”. P. 214. Para Lowi, portanto, programas governamentais com participação ampla de agentes privados e organizações comunitárias, sem que houvesse uma lei específica e direta, em termos claros, capaz de “amarrar” a atuação governamental, seria uma presa fácil para os grupos de interesse. Lowi concede, entretanto, que o impacto dos CAPs em termos de participação política teria sido mais eficaz que o impacto da ajuda econômica que correu pelos programas. Argumenta, entretanto, que a mobilização teria se limitado mais a uma classe média negra e que não teria extrapolado a participação nos próprios programas da Guerra à Pobreza. Lowi chega a afirmar que o influxo de verbas para lideranças locais arrefeceu o movimento pelos direitos civis e colocou a ênfase do interesse das lideranças no envio de verbas pelo governo federal. Ao mesmo tempo, teria favorecido o aparecimento de lideranças radicais no controle dos programas e estimulado o cinismo (cynicism, no sentido de desencanto). Sobre a Guerra à Pobreza e seu legado, v. o capítulo 2.

atuação dos grupos de interesse, enquanto Lowi difundia a responsabilidade pelos diversos ramos da administração pública. Os grupos de interesse eram vistos como algo intrinsecamente ruim por Carter, o que nas bases acaba convergindo com a visão de Lowi e outros:

Há uma necessidade para ocupantes de cargos públicos – presidentes, governadores, congressistas e outros – de passar ao largo de lobistas e grupos de interesses especiais e nosso próprio círculo de amigos que são muito bem sucedidos, e tentar entender aqueles que são dependentes do governo para lhes dar uma vida decente. Isso é que eu espero fazer.

Quando as pessoas se organizam, há uma separação quase intrínseca do tipo de pessoa que eu venho descrevendo. Médicos realmente se importam com seus pacientes, mas quando médicos se organizam e contratam um lobista, o lobista não dá a mínima para os pacientes. [tradução nossa]⁶²

Na realidade, o discurso de Carter expressava uma ansiedade política generalizada com os chamados grupos de interesse. Esses grupos podem ser tanto movimentos sociais como associações patronais, sindicatos etc. Carter estava antecipando, em diversos sentidos, uma preocupação de filosofia política que estaria presente também nas reflexões promovidas pelo *Democratic Leadership Council* (DLC), nos anos 80, como veremos, e servirão de base para a criação de uma nova filosofia política para o partido. Curiosamente, muitos dos congressistas que participarão desse esforço são do sul, assim como Carter. Tentarão responder a uma percepção, permanente no que toca ao Congresso e aguçada após o escândalo de Watergate e a presidência imperial de Nixon, de que o governo central, em Washington, em seus diferentes ramos, responde apenas a seus próprios interesses e aos interesses privados que conseguem fazer valer suas vontades.

⁶² CARTER, Jimmy. **A Government as Good as Its People**. New York: Simon and Schuster, 1977. P. 136. No original: “There’s a need for public officials – Presidents, governors, congressmen and others – to by-pass the lobbyists and the special-interest groups and our own circle of friends who are very fortunate, and try to understand those who are dependent on government to give them a decent life. That is what I hope to do. When people organize, there’s an almost built-in separation from the kind of people I’ve just been describing. Doctors really care about their patients, but when doctors organize and hire a lobbyist, the lobbyist doesn’t give a damn about their patients”.

Em análises mais conservadoras, isso tende a incluir os movimentos sociais de maneira geral. Como veremos, a preponderância dos movimentos sociais que ocuparam o Partido Democrata a partir do final dos anos 60 gerava um incômodo nas elites partidárias, que sentiam que o controle da máquina escapava de suas mãos. Esses movimentos também serão considerados “grupos de interesse”.

1.7 Transformações partidárias e processo eleitoral

Nesta parte do capítulo, procuraremos mostrar como os debates sobre a forma dos processos eleitorais internos do partido, no caso cáucuses e primárias, são influenciados não apenas pelas disputas políticas interpessoais, mas por movimentos de inflexão ideológica conscientes ou não. É certo que, ao processo de construção de uma aliança que desse viabilidade eleitoral a uma candidatura presidencial democrata, correspondeu uma série de mudanças nos procedimentos do partido.

Enquanto do lado republicano a ascensão de Reagan significava o triunfo da Nova Direita, sacramentando a aliança entre a direita evangélica e associações patronais, do lado democrata a derrota de Carter abriria uma crise de identidade: enquanto o humor do eleitorado parecia mudar, o que o Partido Democrata deveria fazer? Apegar-se a suas tradições, construídas no bojo do New Deal e da Grande Sociedade, mesmo num período de crise do gasto/investimento estatal?

A questão da viabilidade eleitoral estava colocada nas discussões da Comissão Hunt, que traçaria as regras para as eleições de 1984 dentro do partido. Entre os próceres do partido, considerava-se que tanto McGovern quanto Carter haviam sido experiências mal-sucedidas de escolha de candidatos: o primeiro, radical demais para vencer; o segundo, desconhecido o suficiente para vencer, mas inadequado para governar.

A principal mudança trazida para o processo pela Comissão Hunt está de pé até hoje. São os chamados superdelegados. Sugeridos pelo deputado que depois seria o

patrono do *Democratic Leadership Council* (DLC), os superdelegados seriam aproximadamente 15% dos delegados da convenção partidária que não seriam escolhidos pelo processo de votação das primárias, mas por políticos e burocratas do partido (membros do Congresso, governadores, prefeitos de cidades importantes, membros do DNC) que estariam livres para votar em quem quisessem: seriam “*uncommitted*”. Os superdelegados foram concebidos originalmente para serem uma trava de segurança para impedir que candidatos estranhos ao conjunto do partido pudessem disputar as primárias e ganhar por uma curta margem: na prática, um poder de veto dos próceres do partido.

Outra mudança importante foi a permissão de bônus para candidatos que conquistassem maiorias em distritos, e a elevação da percentagem de corte para 20%, para que um candidato obtivesse representatividade. Ainda assim, Walter Mondale sofreu a concorrência do novato Gary Hary, do Colorado, durante boa parte das primárias.

Walter Mondale havia sido vice de Carter. Era um político de densidade eleitoral, com trânsito em todos os movimentos que pertenciam ao partido. Hart, por outro lado, era considerado mais um outsider, curiosamente também portador de ideias de responsabilidade fiscal, eficiência e participação preponderante da iniciativa privada no crescimento. Embora o desafio de Hart tenha perseguido Mondale ao longo das primárias de 1984, sua candidatura nunca estivera efetivamente ameaçada. Ele seria escolhido na convenção de 1984 e sofreria uma derrota estrondosa para o então candidato a reeleição, Ronald Reagan, que surfava numa onda de popularidade por ter debelado a crise econômica na qual os EUA se viam desde o início dos anos 70.

A derrota de Mondale levou os democratas a um novo processo de *soul searching*: permitia aos membros do partido constatar que o problema não era que se escolhesse um candidato de fora do establishment, um desconhecido ou algo assim. Mondale era precisamente o contrário disso e não parecia capaz de reconstituir uma maioria democrata.

É neste contexto, de retorno dos questionamentos sobre a viabilidade eleitoral, que um grupo de proeminentes democratas insatisfeitos decidirá criar um grupo para promover uma reforma ideológica no partido. Apadrinhados pelo deputado veterano Gillis Long, da Louisiana (que morreria pouco depois), presidente do *House Democratic Caucus*, um grupo de políticos do partido, muitos deles do sul, aliás (com destaque para o governador Chuck Robb, de Virginia e o Senador Sam Nunn, da Georgia), criará um grupo chamado *Democratic Leadership Council* (DLC), com a contribuição reconhecidamente fundamental do assessor de Long, Al From, que se tornaria certamente o ator não-eleitoral mais importante do movimento, se não a figura mais importante.

From nascera numa família judaica em Indiana, de filiação democrata desde que Harry Truman reconheceria o Estado de Israel. Estudara jornalismo na Northwestern University em meados dos anos 60. Após trabalhar algum tempo na profissão, From foi apresentado a Sargent Shriver, que o mandou supervisionar programas da Guerra à Pobreza no sudeste do país, especialmente no Mississippi e Alabama, no auge da luta pelos direitos civis. Dentro do Partido, fora trabalhar nos anos 70 com o Senador Edmund Muskie, democrata do Maine, pré-candidato à presidência em 1972 e considerado um pioneiro, em alguns aspectos, das ideias que ganhariam corpo no DLC. Trabalhara também na Casa Branca de Jimmy Carter, como vice-assessor especial no combate à inflação. Após a derrota de Carter em 1980, From vai finalmente trabalhar com Long em seu gabinete e no *House Democratic Caucus*.⁶³

O DLC era uma organização propositalmente externa ao partido, porém composta por alguns dos seus membros. Segundo Baer, essa escolha foi feita por se entender que as instâncias internas do partido estariam tomadas por grupos de interesses que não permitiriam tal reformulação do partido.⁶⁴ O problema principal, na visão dos membros

⁶³ BAER (2000, p. 36-37).

⁶⁴ *Ibid.*, p. 7.

do novo grupo, é que os democratas deixaram de ser um partido da maioria para ser um partido de minorias e grupos de interesse, e os fracassos eleitorais anteriores seriam sintomáticos disso. Propunham, então, uma guinada em direção ao centro para o partido, especialmente no que se refere a política fiscal e política externa, dois temas que eram vistos como o calcanhar de Aquiles do partido na Era Reagan.

A decadência eleitoral do Partido Democrata obviamente tinha a ver com a forma como o sul estava deixando de ser uma região unipartidária para ter um sistema bipartidário mais próximo do resto do país, como colocamos na parte 1. Mesmo se admitirmos que o voto racista teve um peso a partir das eleições de 1968, é fato que o Partido Democrata não estava em sintonia com a nova composição de classe e ocupação do sul dos EUA, como já vimos anteriormente. Tampouco havia modulado o seu discurso para a nascente indústria do Vale do Silício e do chamado Sun Belt. Por outro lado, havia perdido eleitores da classe média e da classe trabalhadora que até os anos 70 eram o núcleo da sua coalizão. O movimento que contrabalançou esta força foi a inclusão de negros e pobres especialmente no sul dos EUA, que formariam uma espécie de núcleo duro eleitoral numa terra que, no geral, abandonava sua antiga fidelidade partidária. O partido parecia estar sendo levado a reboque das transformações sociais dos anos 70 e 80 sem conseguir articular um discurso capaz de construir maiorias eleitorais durante a Era Reagan, com exceção talvez de agregar alas mais liberais e jovens da nova economia tecnológica do Vale do Silício, que ficariam conhecidos como *Atari Democrats* e não endossavam o tradicional legado do partido de grandes programas sociais e gastos públicos como forma de solucionar problemas sociais.

O DLC se pretende precisamente uma resposta a isso. Inicialmente, foi pensado para ser uma espécie de grupo de debates, com alguns egressos de um grupo chamado *House Democratic Caucus's Committee on Party Effectiveness* (CPE), que já estava

incumbido de discutir o problema da viabilidade eleitoral do partido. O trabalho do CPE culminaria na divulgação, em 1982, do livro *Rebuilding the Road to Opportunity*. Neste documento, estava presente um compromisso com igualdade de oportunidades, crescimento econômico, pleno emprego, e uma defesa nacional forte, apresentados como valores fundamentais do liberalismo do *New Deal* e que haviam sido abandonados pelo partido. No documento, o grupo ainda citava a necessidade de adaptação à globalização, a uma economia de alta tecnologia, controle dos gastos públicos e a eliminação de programas considerados ineficazes. Do CPE, participavam não apenas os futuros *New Democrats*, mas algumas das ideias já seriam discutidas por esse grupo nascido dentro da Câmara. Inicialmente, o DLC opta por uma estratégia que Al From, estrategista do grupo, havia chamado de *big tent strategy*: agrupar as diversas tendências do partido de modo a produzir algum consenso entre as diferentes lideranças. O DLC não era, tampouco, um movimento de base, *grassroots movement*, como costumam dizer os americanos. Era assumidamente um movimento de lideranças e doadores de campanha. Estaria incumbido de organizar eventos de arrecadação de campanha, seminários, grupos de discussão.

Desde sua criação, no entanto, o DLC foi visto com maus olhos por políticos que entendiam que os membros do DLC desejavam alguma forma de capitulação perante a ascensão da direita. Jesse Jackson, militante do movimento negro e pré-candidato em 1984 e 1988, chamou o DLC ironicamente de *Democrats Leisure Class*. O DLC foi também acusado de ser de direita e racista, entre outras acusações. Na verdade, a estratégia de *big tent*, de ser um fórum de debates, era uma maneira de o grupo deflacionar essas críticas.⁶⁵

De modo geral, apenas políticos que de alguma forma se aproximavam dos ideais do DLC fizeram parte do grupo. A *big tent strategy* nunca dera certo. Com o resultado

⁶⁵ BAER (2000, p. 7).

das eleições de 1988, seus líderes constataram que a estratégia era tibia demais e fracassara em dar uma nova cara ao partido.

A partir de 1989, então, o DLC adotará uma estratégia mais agressiva, com a promoção de um candidato que pudesse representar o projeto do grupo. Esse candidato seria o governador de Arkansas, Bill Clinton. Clinton era considerado um político moderado, bem avaliado em seu estado, um democrata que resistia em meio ao colapso do partido no sul profundo no contexto do realinhamento eleitoral. Era o perfil ideal para o projeto do DLC.

Outra medida importante foi a criação de um *think tank* que pudesse produzir conhecimento em matéria de políticas públicas para o grupo. O Progressive Policy Institute seria fundado em 1989, com a missão de desenvolver uma ideologia que pudesse francamente ser chamada de *New Democrat*.⁶⁶ Embora o PPI possuísse uma existência independente do DLC, seus membros frequentemente eram convidados para eventos do DLC e vice versa, de modo que a relação entre as duas instituições era intensa. Seria o próprio Progressive Policy Institute que desenvolveria, pelas mãos de Will Marshall, o programa de governo informal de Bill Clinton, “Mandate for Change”. Neste programa, seriam reforçados diversos aspectos da guinada em direção ao centro: redução do tamanho do estado e dos gastos públicos, reforma do sistema de bem-estar social dos EUA, uma postura mais firme em relação à criminalidade, uma política externa mais ativa e intervencionista.

A história do DLC nos anos 80 e 90 é cumulativa: uma agregação progressiva de forças em direção a densidade eleitoral necessária para lançar um candidato viável, que teria atrás de si o apoio de lideranças importantes e também estrutura financeira e de pessoal para vencer.

⁶⁶BAER (2000, p. 8).

Esse era, sem dúvida, um diferencial em relação a insurgentes que seduziam as bases do partido. Embora os candidatos vencedores em 1984 e 1988 tivessem sofrido a concorrência de insurgentes dentro do partido democrata, particularmente Hart e Jesse Jackson e sua *rainbow coalition* em 1984, a quantidade imensa de delegados obtida pelos vitoriosos não refletia a proporção recebida no voto nominal. Isso se deve ao fato de que, embora o Partido Democrata tenha reiteradamente consagrado a regra da proporcionalidade nas suas primárias, era necessário preencher listas inteiras de delegados em todos os distritos, coisa que os candidatos muitas vezes não conseguiam fazer, por falta de recursos ou desorganização. Na verdade, o sistema já possuía travas informais suficientes para dar estabilidade e certa previsibilidade ao processo.⁶⁷ Outra mudança importante, nas primárias de 1988, foi a criação da Super-Terça, mudança apoiada pelo DLC, que tinha uma dupla função: servir como uma barreira para candidatos insurgentes e ao mesmo tempo propulsionar a candidatura de um sulista à presidência. Entretanto, o forte desempenho de Jesse Jackson nas primárias do sul em 1988 acabou dividindo votos com Al Gore, candidato próximo ao DLC naquele ano, o que acabou permitindo a Michael Dukakis sair como candidato vencedor das primárias.

É interessante notar ainda as semelhanças tanto de trajetória como de plataforma do DLC com Carter, inclusive a presença firme de políticos do sul e sudoeste dos EUA (Long: Louisiana; Clinton: Arkansas; Gore: Tennessee; Nunn, Georgia; Robb, Virginia; Bruce Babbitt: Arizona; Lawton Chiles: Flórida). Os políticos do sul, além de não ter relações tão estreitas com as bases mais tradicionais do partido, com o movimento sindical, que era percebido como uma barreira para a nova inflexão, pode-se dizer que a sobrevivência eleitoral desses candidatos dependia dessa mudança. Para eles, portanto,

⁶⁷ KAMARCK (2008).

no contexto de mudança causado pelo realinhamento no sul, era vital ressignificar o Partido Democrata, mais ainda que no resto do país.

Note-se que, ironicamente, o movimento sindical havia sido, em termos de movimento social, o principal fundamento da *Coalition for a Democratic Majority* e da primeira crítica interna centrista desenvolvida aos rumos que o partido tomaria nos anos 70. No entanto, seria uma ala sem muita proximidade com esse movimento que levaria a cabo essa inflexão ideológica, uma vez que ela previa o distanciamento em relação aos chamados “grupos de interesse”, e o movimento sindical certamente se encaixava nessa categoria.

Os debates promovidos pelo DLC e as publicações do PPI tiveram um papel importante nas mudanças de posicionamento do Partido. Especificamente elegemos como objeto da tese as políticas de bem-estar social (precisamente, *welfare* no inglês) como um marcador fundamental da identidade do partido, aquilo que significava ser um democrata. Até o final dos anos 70, a identidade democrata estava organizada em torno da defesa dos programas sociais construídos pelo *New Deal* e a Guerra à Pobreza, incluindo aí o AFDC (*Aid for Families with Dependent Children*). Como veremos, ao longo dos anos 80 a rede de bem-estar social dos EUA sofrerá uma série de mudanças pontuais e é nesse contexto que o Partido Democrata procura reelaborar sua identidade. Este processo, hoje sabemos, culminará durante a administração Clinton na promulgação da PRWORA (*Personal Responsibility and Work Opportunity Act*), que substituirá o AFDC pelo TANF (*Temporary Assistance for Needy Families*). O TANF na realidade é resultado não apenas da proposta endossada pelo DLC, mas resultado de anos de debates no Congresso norte-americano. Portanto, não pode ser colocado, na sua versão final, na conta do DLC. No entanto, os princípios que orientaram a formulação do TANF são os mesmos que estão consagrados nas propostas do DLC: trocar a lógica da assistência pela do

empoderamento; o objetivo do *welfare* seria não mais complementar e redistribuir renda, minimizando desigualdades, mas colocar os cidadãos numa posição de autonomia suficiente para que possam buscar um emprego e se sustentarem sozinhas. Para isso, é preciso destacar duas mudanças fundamentais: a limitação no número de benefícios que uma pessoa pode receber ao longo de uma vida; a condição de que a pessoa procure emprego ou trabalhe em projetos do governo que procuram dar algum tipo de ofício; outra mudança importante é a transferência para os Estados da discricionariedade sobre os gastos do programa.

Interessante notar que, segundo From, a mudança de paradigma colocaria a nova lei no espírito da Grande Sociedade, que seria justamente esse paradigma do empoderamento.⁶⁸ Após resgatar sua própria história trabalhando dentro da Guerra à Pobreza no sul dos EUA, From afirma:

Contrariamente à sabedoria convencional hoje, a Guerra à Pobreza não foi um grande programa de welfare. Exatamente o oposto: era um programa de empoderamento. Nós odiamos o welfare. No Sul Profundo, welfare é uma ferramenta de controle e estrutura detestada de poder político branco. O OEO, a agência que conduziu esta guerra, trabalhou para empoderar pessoas pobres, dar a elas voz no seu próprio futuro, e isso era inaceitável no Sul Profundo em meados da década de 1960. A estrutura de poder branco poderia concordar em dar-lhes welfare, desde que fosse controlada pelos poderes instituídos. Mas dar poder às pessoas pobres? Nunca. [tradução nossa]⁶⁹

Essa tentativa de justificar a inflexão com base num cânone partidário mostra como por vezes não é possível uma ruptura radical, e mesmo mudanças muito significativas precisam ser revestidas de alguma legitimidade nos símbolos partidários.

Clinton, em prefácio para o livro de From sobre o DLC, afirma o seguinte:

⁶⁸ FROM (2013). Foreword.

⁶⁹ Ibid., p. 16. No original: “Contrary to the conventional wisdom today, the War on Poverty was not a big welfare program. Just the opposite: it was an empowerment program. We hated welfare. In the Deep South, welfare was the tool of a controlling and detested white power structure. The OEO, the agency that ran this war, worked to empower poor people, to give them a say in their own futures—and that was a “no-no” in the Deep South in the mid-1960s. The white power structure might agree to give them welfare, as long as it was controlled by the powers-that-be. But give power to poor people? Never”.

Mas 1985 marcou um ponto de mudança no Partido Democrata. Muitos jovens democratas, inspirados pelo movimento pelos direitos civis e os legados dos presidentes Roosevelt, Truman e Kennedy, estavam determinados a mostrar à América, mais uma vez, que o nosso partido é o do povo. O Democratic Leadership Council (DLC) nasceu de nosso firme desejo de dar uma guinada no partido. Liderado por Al From, o DLC iniciou a tarefa de renovar o apelo do partido com novas políticas ancoradas nos seus valores originais. Al sempre teve um sentido sobre onde nós estávamos e para onde deveríamos ir, e nós nos sentimos bem em seguir sua liderança. [tradução nossa]⁷⁰

O programa do DLC amadurece e é sintetizado na chamada Declaração de Nova Orleans emitida pela 4ª Conferência Anual do DLC, em março de 1990. Nela, os signatários, todos membros do DLC, afirmam na primeira parte uma lista de credos:

- Ao manter a grandiosa tradição de nosso partido, nós compartilhamos da crença de Jefferson em liberdade individual e responsabilidade. Nós endossamos o credo de Jackson em oportunidades iguais para todos, e privilégios especiais para ninguém. Nós acolhemos a sede de Roosevelt para inovação, e a fé de Truman no senso incomum de homens e mulheres incomuns. Nós continuamos as invocações de Kennedy para o dever cívico e o serviço público, a paixão de Johnson por justiça social, e o comprometimento de Carter com os direitos humanos.
- Nós acreditamos que a promessa da América é de oportunidades iguais, não resultados iguais.
- Nós acreditamos que a missão fundamental do Partido Democrata é expandir oportunidades, não o governo.
- Nós acreditamos na política da inclusão. Nosso partido historicamente tem sido o meio pelo qual aspirantes a americanos de todos os contextos têm alcançado direitos iguais e cidadania plena.
- Nós acreditamos que a América deve permanecer energeticamente engajada na luta mundial por liberdade individual, direitos humanos e prosperidade, não recuar do mundo.
- Nós acreditamos que os EUA devem manter uma defesa forte e capaz, que reflita mudanças dramáticas no mundo, mas que reconheça que o colapso do comunismo não significa o fim do perigo.

⁷⁰ FROM (2013) Foreword. No original: “But 1985 marked a turning point in the Democratic Party. Many young Democrats, inspired by the Civil Rights Movement and the legacies of Presidents Roosevelt, Truman, and Kennedy, were determined to show America, once again, that ours was the party of the people. Out of our steadfast desire to turn the party around, the Democratic Leadership Council (DLC) was born. Led by Al From, the DLC set out to renew the party’s appeal with new policies rooted in its original values. Al always had a sense about where we were and where we ought to go, and we felt good about following his lead”.

- Nós acreditamos que o crescimento econômico é o prerequisite para expandir oportunidades para todos. O livre mercado, regulado no interesse público, é o melhor motor para prosperidade geral.
- Nós acreditamos que a maneira correta de reconstruir a segurança econômica da América é investir nas habilidades e engenhosidade de nosso povo, e expandir o comércio, não restringi-lo.
- Nós acreditamos que nem todos os pedidos ao governo são iguais. Nossos líderes devem rejeitar demandas que sejam menos merecedoras, e se ater a prioridades de governo claras.
- Nós acreditamos num sistema tributário progressivo como único caminho justo para pagar pelo governo.
- Nós acreditamos que o governo deva respeitar a liberdade individual e deve permanecer fora das nossas vidas privadas e decisões sociais.
- Nós acreditamos nos valores morais e culturais que a maioria dos americanos divide: liberdade de consciência, responsabilidade individual, tolerância da diferença, o imperativo do trabalho, a necessidade de fé e a importância da família.
- Nós acreditamos em prevenir o crime e punir os criminosos, não em eximi-los explicando seu comportamento.
- Nós acreditamos que o propósito do bem-estar social é trazer o pobre ao protagonismo econômico da nação, não mantê-los em dependência.
- Nós acreditamos na proteção dos direitos civis e no amplo movimento de minorias para o protagonismo econômico e cultural nos EUA, não em separatismo racial, de gênero ou étnico. Nós não iremos tolerar outra década na qual o único movimento pelos direitos civis é para trás.
- Nós acreditamos que o governo deveria respeitar as liberdades individuais e ficar fora de nossas vidas privadas e decisões pessoais.
- Nós acreditamos nos valores morais e culturais que a maior parte dos americanos divide: liberdade de consciência, responsabilidade individual, tolerância da diferença, o imperativo do trabalho, a necessidade de fé e a importância da família.
- Finalmente, nós acreditamos que a cidadania americana implica responsabilidades assim como direitos, e nós queremos pedir aos nossos cidadãos para dar algo de volta a suas comunidades e seu país.
[tradução nossa]⁷¹

⁷¹ DEMOCRATIC LEADERSHIP COUNCIL. New Orleans Declaration. New Democrats Online: The Democratic Leadership Council's Online Community [recuperado através de Internet Archive WayBack Machine] Disponível em: https://web.archive.org/web/20041120040029/http://www.ppionline.org:80/ndol/ndol_ci.cfm?kaid=86&s_UBID=194&contentid=878. Acessado em: 20 jun. 2017. No original:

Na segunda parte do manifesto, os signatários delineiam um programa de ações básico para os Estados Unidos na década de 1990: fala sobre “as novas realidades da economia global, pós-industrial”; louva o livre mercado (regulado pelo interesse público) e adota uma postura antiestatista; advoga redução dos programas sociais e contenção dos gastos públicos; um fim ao “paternalismo do welfare state”; a troca da “politics of entitlement” pela “new politics of reciprocal responsibility”.

A Declaração de Nova Orleans, que será votada no primeiro encontro do DLC, será a base para o programa de bem-estar social da Era Clinton. Durante a campanha, Clinton fará a famosa promessa de colocar um fim no *welfare* como ele é conhecido. E

-
- In keeping with our party’s grand tradition, we share Jefferson’s belief in individual liberty and responsibility. We endorse Jackson’s credo of equal opportunity for all, and special privileges for none. We embrace Roosevelt’s thirst for innovation, and Truman’s faith in the uncommon sense of common men and women. We carry on Kennedy’s summons to civic duty and public service, Johnson’s passion for social justice, and Carter’s commitment to human rights.
 - We believe the promise of America is equal opportunity, not equal outcomes.
 - We believe the Democratic Party’s fundamental mission is to expand opportunity, not government.
 - We believe in the politics of inclusion. Our party has historically been the means by which aspiring Americans from every background have achieved equal rights and full citizenship.
 - We believe that America must remain energetically engaged in the worldwide struggle for individual liberty, human rights, and prosperity, not retreat from the world.
 - We believe that the U.S. must maintain a strong and capable defense, which reflects dramatic changes in the world, but which recognizes that the collapse of communism does not mean the end of danger.
 - We believe that economic growth is the prerequisite to expanding opportunity for everyone. The free market, regulated in the public interest, is the best engine of general prosperity.
 - We believe the right way to rebuild America’s economic security is to invest in the skills and ingenuity of our people, and to expand trade, not restrict it.
 - We believe that all claims on government are not equal. Our leaders must reject demands that are less worthy, and hold to clear governing priorities.
 - We believe a progressive tax system is the only fair way to pay for government.
 - We believe in preventing crime and punishing criminals, not explaining away their behavior.
 - We believe the purpose of social welfare is to bring the poor into the nation’s economic mainstream, not maintain them in dependence.
 - We believe in the protection of civil rights and the broad movement of minorities into America’s economic and cultural mainstream, not racial, gender, or ethnic separatism. We will not tolerate another decade in which the only civil rights movement is backward.
 - We believe government should respect individual liberty and stay out of our private lives and personal decisions.
 - We believe in the moral and cultural values that most Americans share: liberty of conscience, individual responsibility, tolerance of difference, the imperative of work, the need for faith, and the importance of family.
 - Finally, we believe that American citizenship entails responsibilities as well as rights, and we mean to ask our citizens to give something back to their communities and their country.

assim o fará. Entretanto, este período não será objeto desta tese, mas o período imediatamente anterior.

De todo modo, o esforço do DLC ao longo dos anos 80 pode ser entendido como um esforço de:

- a) Moderar as posições do Partido Democrata pois se entendia que isso o beneficiaria na sua viabilidade eleitoral;
- b) Dotar o programa do Partido Democrata de uma filosofia pública coerente, de modo a escapar do modus operandi tradicional do partido no qual as pautas e plataformas são redigidas de acordo com o peso político de cada facção do partido, contemplando uma constelação de interesses setoriais.

2 POLÍTICA, VALORES E O SISTEMA DE WELFARE NORTE-AMERICANO ATÉ OS ANOS 80

Ao escolhermos o *welfare* ou sistema de bem-estar social norte-americano como tema norteador desta tese, tínhamos em mente que o *welfare* é um tema caro ao debate político dos EUA desde que se estruturou a primeira rede nacional de bem-estar social, a partir de 1935 com a criação do AFDC (*Aid for Families with Dependent Children*). Desde então, uma série de programas foi se desenvolvendo e mudando de formato, no entanto sempre num sentido: o de ampliar a participação da União na expansão desses programas em detrimento dos estados. O marco crucial na expansão dessa rede é a chamada Guerra à Pobreza, durante o Governo Johnson, quando se criaram uma série de programas de ajuda financeira que passava ao largo de governos estaduais e municipais, e que se destinavam a organização a nível local, comunitário. Este tipo de programa teve vida curta dentro da Guerra à Pobreza, devido a diversas tensões internas entre lideranças comunitárias, agentes do governo, governos locais, durante o governo Nixon. No entanto, a Guerra à Pobreza ao seu término deixou um legado de consolidação da legislação de proteção social, deixando de lado suas noções consideradas mais radicais de auto-organização, auto-gestão e empoderamento. De todo modo, a partir dos anos 70, surgirão novas propostas de reorganização do sistema federal norte-americano de proteção social baseados na ideia de uma redistribuição das responsabilidades na gestão desse programa para os níveis local e estadual, bem como iniciativas de *welfare-to-work*, isto é, a exigência de contrapartida de que as pessoas que são beneficiadas por algum tipo de auxílio econômico tenham de trabalhar para isso.

Um outro fator que coloca o *welfare* no centro do debate político norte-americano é a miríade de juízos de valor que ele mobiliza, para além de sua importância econômica. Temas como família, pobreza, trabalho, drogas, fome, aborto, todos eles de algum modo

estão tocados pelo *welfare* como tema central de políticas públicas. Como veremos neste capítulo e no próximo, o ataque ao antigo sistema de *welfare* cuja mola mestra era o AFDC tinha duas vertentes fundamentais: a vertente econômica e a vertente moral. A vertente econômica era aquela que impunha a imperiosidade econômica de um estado menor, que gaste menos ou de maneira mais eficiente. Neste caso, a acusação aos programas federais de *welfare* que justificariam sua reforma é a ineficiência. Não tanto pelo nível absoluto de gastos, que de modo geral não ultrapassa 10% dos gastos do orçamento do governo.

Hoje, há cinco programas do governo, segundo Michael Linden, do Center for American Progress, se enquadrariam mais estritamente no que poderíamos chamar de *welfare*: a parte restituível do Earned Income Tax Credit (\$55 billion), Temporary Assistance for Needy Families (\$21 billion), Supplemental Security Income (\$43.7 billion), *food stamps* (\$75 billion), e *housing vouchers* (\$18 billion) and the Child Tax Credit⁷². Tudo junto, no orçamento atual, soma US\$ 212 bilhões de dólares. Se incluirmos despesas com saúde, como Medicare e Medicaid, e o sistema de seguridade social, essa conta vai a 50% dos gastos do governo federal, o que é uma soma considerável. No entanto, não é objetivo deste trabalho dizer que o governo norte-americano gasta pouco ou deveria gastar mais com *welfare*. De todo modo, é significativo que um conjunto de programas cujo impacto no orçamento da união é muito pequeno, em face principalmente dos gastos militares do governo norte-americano, e mesmo em face de programas mais caros, como o Medicare e Medicaid (que, como veremos, também serão objeto de reformas que tentem reduzir seu tamanho) tenha provocado tanta discussão nos anos 80 (culminando na reforma dos anos 90), justamente por conta da ética do trabalho e problemas colocados na ordem do dia pelas chamadas guerras culturais. O *welfare*, para

⁷² KONCZAL (2014).

além do seu impacto real no orçamento, possui um impacto simbólico monumental na psique de um país cujo pacto mínimo gira em torno da igualdade de oportunidades, e do trabalho como ferramenta de ascensão social.

Um terceiro fator de importância para justificar nossa escolha é a centralidade que este tema teve, como já dissemos, na transformação política do Partido Democrata em direção ao que se configuraria internacionalmente como a Terceira Via nos anos 1990, com a vitória de Bill Clinton e a redefinição do liberalismo americano, a tal ponto que em determinados momentos, por conveniência eleitoral, se optou por renunciar ao epíteto liberal, chamado ironicamente de “The L Word”.

2.1 A construção da rede de proteção social dos EUA

Para situar a discussão sobre o *welfare*, faremos uma breve reconstituição dos principais marcos da história dos programas de bem-estar social nos EUA. Muito embora nosso trabalho se restrinja a programas de auxílio como *food stamps* e A.F.D.C., nesta parte trataremos mais amplamente da rede de bem-estar social que se constituiu a partir dos anos 30 nos EUA, incluindo menções ao Social Security, isto é, o sistema de seguridade social, e programas de atendimento de saúde como Medicare e Medicaid.

Esping-Andersen, em seu clássico a respeito do estado de bem-estar social, situa os EUA num conjunto de países designados pelo autor como predominantemente anglo-saxões, em que políticas de bem-estar social estão fortemente enquadradas por uma lógica liberal de mercado. Em países cuja rede de proteção social possui esta configuração, as políticas de bem-estar são estabelecidas de maneira suplementar ao mercado, visando cobrir suas falhas mais graves, e colocar a mão de obra em condições mínimas de vida produtiva. Entretanto, raramente, nesses países, a ajuda governamental será superior ao valor de mercado da mão de obra, e frequentemente muitas dessas políticas vêm

acompanhadas de forte estigma. Seu objetivo é basicamente cobrir falhas no mercado de trabalho e devolver os cidadãos ao mercado, e se estabelece de maneira a não ocupar os espaços que este pode ocupar, inclusive em termos de seguridade social. A esse respeito, basta pensarmos no papel central que os planos de previdência empresariais e contratos coletivos de seguro-saúde possuem no sistema de saúde e previdência social dos EUA.⁷³

Assim, balizamos a discussão sobre o sistema de bem-estar social dos EUA a partir de uma caracterização: estabelecido de maneira complementar ao mercado, constituído no interesse do seu bom funcionamento e visando cobrir suas falhas, com alguns programas, especialmente os de transferência de dinheiro, marcados pelo chamado estigma do *welfare*, constituído numa aliança entre classe operária e outras classes sociais, em especial proprietários rurais. Esping-Andersen nos oferece explicitamente como exemplo dessa coalizão o New Deal, argumentando entretanto que como a economia do sul fazia uso intensivo de mão de obra, isto teria acabado por limitar o surgimento de um sistema de seguridade social verdadeiramente universalista.⁷⁴

Entretanto, é preciso ter em mente que nenhum dos modelos de Esping-Andersen, o liberal, o corporativo e o social-democrata, aparecem de maneira pura. O autor reconhece, por exemplo, que no caso dos EUA, o sistema em diversos aspectos não se baseia numa lógica meramente atuarial, e que possui alguns componentes fortemente redistributivos. Cita ainda novamente o New Deal, na sua primeira formulação, como um conjunto de políticas tão social-democratas quanto a social-democracia escandinava contemporânea.⁷⁵

⁷³ ESPING-ANDERSEN, (2012). Sobre a tipologia dos três tipos de Estado de Bem-estar Social, ver Capítulo 1, *The Three Political Economies of the Welfare State*; sobre a complementariedade entre estado e mercado nos estados de bem-estar do pós-Segunda Guerra, especialmente no sistema de pensões, ver Capítulo 4, *State and Market in the Formation of Pension Regimes*. Os outros dois regimes seriam o corporativista, característico de países de modernização conservadora, e o modelo social-democrata.

⁷⁴ *Ibid*, p. 40.

⁷⁵ *Ibid*, p. 38.

Outra referência importante para balizar nossa discussão é o caráter “bifurcado”, por assim dizer, do sistema de bem-estar social dos EUA, de acordo com Theda Skocpol.⁷⁶ A bifurcação entre programas retributivos, em que os indivíduos em tese fazem jus àquilo que recebem, e os programas de transferência de renda, que acabaram se tornando conhecidos por *welfare*, em sentido estrito, nos EUA, surgiu como estratégia política de legitimação desses programas e está fortemente ligado com a ética do trabalho que perpassa os sistemas de seguridade social liberais como notou Esping-Andersen. Claro que, como vimos, os programas retributivos possuem elementos distributivos na sua constituição; entretanto, não haurem sua legitimidade disso em momentos políticos de exacerbação da ética do trabalho e ataque aos programas de transferência de renda.

O início da constituição dessa rede vem no bojo do *New Deal* e as medidas adotadas para mitigar ou reverter os efeitos da Grande Depressão. A constituição, ainda no final do governo de Herbert Hoover, da Emergency Relief Administration (ERA), pouco tempo depois deu lugar à Federal Emergency Relief Administration (FERA), em 1933, rebatizada por Roosevelt. Sua função era basicamente a de financiar programas, a nível estadual, de emprego público de baixa qualificação para pessoas que estivessem excluídas do mercado de trabalho por conta da alta taxa de desemprego. Os salários pagos eram inferiores aos da iniciativa privada, de modo a forçar os recipientes, assim que possível, a arrumarem um emprego. Já havia, portanto, alguns dos elementos do que se chamaria de *workfare* ou *welfare to work*, algum tempo depois. O trabalho era visto como algo dignificante e o auxílio, significativamente chamado pela palavra *relief*, era um alívio temporário até que o indivíduo pudesse se recuperar. Era um período, portanto, em que ainda não se cogitava o desemprego estrutural, que houvesse determinadas pessoas que talvez não fossem consideradas “empregáveis” pela sociedade a despeito de

⁷⁶ SKOCPOL (1988). Em particular p. 295-298.

possuírem suas plenas capacidades físicas, ou que se cogitasse que essa ajuda pudesse ter uma função distributiva permanente de corrigir distorções permanentes do sistema.

Ao longo dos anos 30, a rede de proteção social foi se desenvolvendo. No que concerne ao *workfare*, a FERA se partiu em duas agências governamentais, das quais uma estaria encarregada de gerir o programa federal de empregos, a Works Progress Administration (WPA), em 1935. Estes programas, entretanto, eram conduzidos em parceria com autoridades estaduais e locais, encarregadas de operar os programas com verbas federais. Embora isto possa parecer, aos olhos contemporâneos, uma transferência de responsabilidade para os estados, na realidade a grande inovação era que o governo federal pela primeira vez chamava para si a responsabilidade, ainda que fosse uma responsabilidade precipuamente orçamentária, de lidar com a questão da pobreza, antes na mão de governos locais e iniciativa privada. A WPA será pioneira, inclusive, em relação a outro programa que virá muito mais tarde, em 1973, em pleno governo Nixon, o *Comprehensive and Employment Training Act* (CETA).

Segundo Piven e Cloward, há dois tipos de programas de empregabilidade por parte do Estado:

Trabalhos subsidiados publicamente tendem a ser usados durante depressões nos negócios, quando a demanda por trabalho no mercado privado entra em colapso. Por outro lado, preparativos para canalizar pobres para o mercado de trabalho são mais prováveis de serem usados quando mudanças rápidas nos mercados ou tecnologia tornam um segmento do mercado de trabalho temporariamente mal-adaptado. No primeiro caso, o sistema de auxílio aumenta um mercado de trabalho contraído; no outro, suas políticas e procedimentos são formatados para superar o encaixe inadequado entre as exigências do mercado de trabalho e as características da força de trabalho. [tradução nossa]⁷⁷

⁷⁷ PIVEN; CLOWARD (1993, p. 117-119). No original: “Publicly subsidized work tends to be used during business depressions, when the demand for labor in the private market collapses. Conversely, arrangements to channel paupers into the labor market are more likely to be used when rapid changes in markets or technology render a segment of the labor supply temporarily maladapted. In the first case, the relief system augments a shrunken labor market; in the other, its policies and procedures are shaped to overcome the poor fit between labor-market requirements and the characteristics of the labor force”.

Por outro lado, foi criado como outro desdobramento da FERA a Social Security Administration (SSA), com a sanção do Social Security Act. A criação de um sistema norte-americano de seguridade social, ao contrário do que se pode imaginar, não encontrou oposição ferrenha da classe empresarial. Sua criação, na verdade, daria maior segurança à classe trabalhadora, protegeria pessoas que não podem mais produzir pelo fato natural do envelhecimento, que estiveram na força de trabalho e se constituiria num sistema em que os trabalhadores contribuiriam junto com os patrões. Aposentados e pensionistas, na distinção de Walter I. Trattner, professor de História da Universidade de Wisconsin-Milwaukee, compõem um grupo chamado de “deserving poor”, expressão empregada desde a Era Elizabetana para designar aqueles que são pobres não por conta de qualquer falha pessoal de caráter, mas por condições que escapam ao seu controle (viuvez, órfãos, deficiência incapacitante etc.)⁷⁸; quer dizer, aqueles que mereceriam ser ajudados pois não estariam em situação precária por conta de sua indolência, maus hábitos etc., mas por conta de uma força maior ou um fato natural, como já dito, e que haviam contribuído com sua força de trabalho e eventualmente com suas contribuições, a partir da criação da SSA, ou não teriam tido oportunidade de contribuir. De fato, o movimento pelos direitos dos aposentados, chamado de Townsend Movement, por conta do Plano Townsend proposto pelo médico Francis Townsend, estendeu-se por todo o país, reunindo milhões de sócios em seus clubes, e teve atuação importante na criação do sistema norte-americano de seguridade social. Embora não tenha sido criado da forma como o movimento Townsend tenha preconizado, com benefícios de valor muito inferior ao que foi pleiteado, o sistema de seguridade social foi um grande avanço na sobrevivência da população idosa, inclusive da população mais pobre: enquanto criava um sistema de aposentadoria de caráter securitário, o Old-Age Insurance (OAI), o sistema

⁷⁸ Essa dualidade também é central no livro de KATZ (2013). Neste livro, Katz trata das diferentes visões sobre a pobreza nos EUA, bem como da centralidade da relação entre pobreza e mérito no debate.

também previa uma complementação para aqueles idosos que não pudessem se manter com o que já tinham, a OAA (Old-Age Assistance). Segundo Trattner, apenas uma pequena fração da população poderia usufruir do OAI, enquanto desde o início o OAA teve um impacto benigno na vida dos idosos mais pobres. Apenas em 1953 o número de idosos sob o OAI ultrapassaria o número dos que recebiam OAA.

Outra mudança importante, ainda dentro do sistema de seguridade social, foi a criação do seguro desemprego, que era administrado pelos estados, que deveriam criar programas que se adequassem às normas estipuladas por uma comissão nacional. Na realidade, durante o *New Deal*, essa era a estrutura básica da maioria dos programas, muito embora, como já dissemos, a própria participação do governo federal com verbas já fosse um grande avanço em relação à total omissão que havia prevalecido até o governo Hoover.

Uma outra mudança da nova lei, que ocorreu sem muita discussão, foi a criação do A.F.C. (Aid for Families with Children). Pensada originalmente para ser um auxílio a famílias com crianças dependentes, acabou se tornando o ponto fulcral das disputas do *welfare* nos Estados Unidos, quando progressivamente, a partir de meados do século, deixou de ser predominantemente um auxílio para viúvas e passou a cobrir uma população de mães solteiras, predominantemente negras, com filhos de pais indeterminados ou ausentes.⁷⁹

Todas essas mudanças propiciadas pelo *New Deal* tiveram um impacto nas décadas que se seguiriam e deixariam um legado sobre o qual os avanços posteriores se dariam. No entanto, esses programas não garantiam a aplicação equânime dos recursos pelos estados, apenas a obediência às normas estabelecidas para o sistema. Consequentemente, segundo Trattner, a variedade na operação do programa pelos estados

⁷⁹ TRATTNER (1999, p. 290).

reproduziu desigualdades no acesso, excluindo obviamente a população negra em diversos estados que ainda viviam no regime de segregação racial.

É bem verdade que, no intuito de angariar os votos dos segregacionistas do sul, de seu próprio partido, Roosevelt não impôs medidas significativas de integração racial no contexto do *New Deal*. No entanto, em junho de 1941, assinaria a Ordem Executiva 8802, que proibia discriminação de trabalhadores nas indústrias de defesa ou no governo com base em raça, credo ou origem nacional. No entanto, os limites do federalismo ainda estavam muito claramente colocados. A ordem executiva referia-se a empregados governamentais ou com contratos com o governo. Considerando que os demais programas da Era Roosevelt ainda contavam com os estados para sua execução, ainda havia espaço para discriminação.

2.2 A rede de proteção social do pós-New Deal

Os anos do pós-guerra assistiram à edificação de uma série de iniciativas federais no combate à pobreza: G.I. Bill of Rights (1944), o National Mental Health Act (1946), o National School Lunch Program (1946), o Full Employment Act (1946), o Housing Act (1949), o School Milk Program (1954), e o Vocational Rehabilitation Act (1954). Em 1950, ainda, o Congresso aprovou mudança no Social Security Act renomeando o AFC para AFDC (Aid for Families with Dependent Children) e criou o APTD (Aid to the Permanently and Totally Disabled). Em 1956, foi criado o Disability Insurance, e adicionou-se serviços sociais ao programa do AFDC. Outra mudança importante é a criação do HEW (Department of Health, Education and Welfare), que receberia as funções da FSA (Federal Security Agency), criada em 1939 para gerir os programas de bem-estar social do governo.

Nos anos 50, entretanto, no contexto dessas mudanças, há segundo Trattner uma mudança no perfil dos beneficiários do *welfare*: de mães viúvas brancas, a partir de então

um número cada vez maior de mulheres negras, solteiras, como filhos considerados ilegítimos ou de paternidade não assumida. Além disso, outra característica notável do período é sem dúvida nenhuma a explosão no número de recipientes de *welfare* por conta da mecanização do campo e a migração em massa para as cidades, em especial a migração inter-regional do sul para o norte, mas também na migração intrarregional. O êxodo rural será uma fonte permanente de recipientes de *welfare*, com sua quantidade variando ao longo do tempo, mas é um movimento que se intensificará nas décadas de 50 e 60.

Piven e Cloward, por sua vez, falam sobre uma série de restrições administrativas a nível local e estadual, especialmente, mas não exclusivamente no sul dos EUA, de modo a negar ajuda aos beneficiários. Este movimento concorda com a tese dos autores, de que em períodos de expansão econômica e pouca agitação social o sistema de *welfare* funciona essencialmente como mecanismo de controle da força de trabalho: a ajuda é reduzida para o menor nível possível, forçando homens e mulheres a ingressar no mercado de trabalho ganhando baixos salários. Os anos 60, entretanto, verão um novo ciclo de expansão de políticas públicas para os mais necessitados, como veremos a seguir.

2.3 A Guerra à Pobreza

O período referente, grosso modo, aos anos 60, e aos mandatos de Kennedy e Johnson, foi bastante prolífico em termos de produção intelectual sobre a pobreza. O tema estava bastante em voga, e como já vimos os clássicos de Galbraith, *The Affluent Society*, e de Gunnar Myrdal, *An American Dilemma*, tratavam da questão da pobreza, este último relacionando-a à questão racial nos EUA. Galbraith, em particular, distingue dois tipos de pobreza: *case poverty*, que podemos traduzir por alto como pobreza circunstancial, que se refere às qualidades pessoais de pessoas que não têm condições de participar do mercado de trabalho por conta de muita idade, educação inadequada, educação insuficiente, falta de habilidades, saúde frágil, motivação inadequada ou discriminação

racial, independentemente de onde vivem; e a pobreza insular, que consiste nos chamados bolsões de pobreza de áreas economicamente deprimidas como a Virgínia Ocidental, os montes Apalaches e várias áreas da América rural, marcadas por desemprego e subemprego crônicos. Os dois tipos de pobreza, entretanto, não são exclusivas entre si, e ambas são vistas como estruturais, no entanto resultando de características individuais, e não devem ser confundidas com a pobreza em massa, que ocorre num quadro nacional de depressão como no período entre 1929-1933.⁸⁰ É importante lembrar, entretanto, que para Galbraith, a pobreza não era um fenômeno de prevalência generalizada, tendo sido mitigada pelas políticas criadas pelo *New Deal* e pelo crescimento econômico dos anos 50 e ia em progressiva melhora.

Outro livro de fundamental importância para colocar o problema da pobreza em evidência no período é *The Other America: Poverty in the United States*, de Michael Harrington,⁸¹ de 1962. No livro, o autor faz um retrato da situação da pobreza nos EUA e sustenta uma tese fundamental: de que a pobreza nos EUA é mais prevalente e resiliente do que todos pensavam à época. Harrington coloca a marca da linha de pobreza numa renda familiar anual de US\$3.000. Com este critério, conclui que 25% da população norte-americana estava abaixo da linha de pobreza, o que era um choque para a sensibilidade liberal da época. Portanto, assim, o livro de Harrington colocou em evidência a questão da pobreza nos anos 60.

Outra contribuição fundamental de Harrington, esta mais controversa, é a do conceito de “cultura da pobreza”. Harrington, na verdade, recupera o termo do antropólogo Oscar Lewis, que escreveu em 1959 um livro sobre pobreza entre famílias mexicanas: *Five Families: Mexican Case Studies in the Culture of Poverty*. O livro de Lewis argumentava que a pobreza era capaz de criar uma subcultura própria, com valores

⁸⁰ Galbraith, apud ANDERSON (1967, p. 72-73).

⁸¹ HARRINGTON (1997). A edição original, de 1962, é da MacMillan.

e ações que eram compartilhados por pobres de diversas regiões do mundo e que eram capazes de reforçar a condição de pobreza, criando uma espécie de círculo vicioso. A partir disso, Harrington desenvolveu a noção de cultura da pobreza e a aplicou aos EUA. Segundo Harrington, a pobreza constituiria um modo de vida próprio, com suas normas, dentro dos EUA. Baixo nível educacional, problemas de acesso à saúde, desagregação familiar, stress físico e psicológico, são elementos que se retroalimentam e criam uma teia capaz de prender o indivíduo na condição de pobreza. Isso ocorre mesmo quando melhoram as condições da economia. Portanto, a melhora dos indicadores econômicos não é suficiente para a superação da pobreza. Os fenômenos apontados não são novos, já tendo sido mencionados por Galbraith e outros. Porém, ao contrário de Galbraith, Harrington não concorda com a tese de que a pobreza, como um fenômeno global, estivesse em vias de ser superada nos EUA. O retrato de Harrington é muito mais pessimista, portanto, que o de Galbraith. A conclusão elementar de Harrington, então, é de que alguém tem de romper esse ciclo que aprisiona os indivíduos, uma vez que eles não são capazes de fazer isso por si próprios. No caso, o agente mais importante seria o Estado, nisto convergindo com Galbraith. Daí a importância do livro de Harrington para fundamentar as políticas públicas que viriam a seguir.

Pouco antes da publicação do livro, em abril de 1962, foi publicado ainda um relatório do Departamento de Comércio com conclusões que sustentavam parcialmente o argumento de Harrington: o relatório afirmava que a renda familiar nos EUA havia subido de US\$ 2.340 em 1929 para US\$ 7.020 em 1961. Entretanto, todo o ganho obtido nos anos anteriores havia sido pelas famílias que ganhavam acima de US\$7.000, e que a pobreza estaria diminuindo numa velocidade muito menor de 1953 em diante.

Em janeiro de 1963, Dwight MacDonald, escritor, antigo editor da revista *Partisan Review* e intelectual radical de destaque nos anos 50, escreveu uma resenha sobre o livro

de Harrington para a revista *The New Yorker*, chamada *Our Invisible Poor*.⁸² Na resenha, MacDonald elogia o livro de Harrington (criticando apenas seu tratamento das estatísticas e a falta de referências), comparando-o não apenas com Galbraith e a produção anterior, mas outros livros que estavam sendo publicados sobre pobreza no período: *Wealth and Power in America*, de Gabriel Kolko, e *Income and Welfare in the United States*, de James N. Morgan, Martin H. David, Wilbur J. Cohen e Harvey E. Brazer. Ambos os livros possuem um tratamento estatístico mais sólido que o de Harrington. Entretanto, desaguam em conclusões similares: de que a pobreza nos EUA caía num ritmo muito menor que se pensava; que a pobreza ainda era bastante prevalente na população americana; e que a distribuição de renda permanecia intocada.

Este debate sobre a pobreza era, em diversos sentidos, um desenvolvimento do debate iniciado nos anos 50, que já mencionamos no nosso subcapítulo sobre liberalismo e expectativas sociais. Prosseguia discutindo o tema da pobreza, porém num certo pessimismo que destoa do diagnóstico de Galbraith, p. ex., e mais ainda do tom otimista de Myrdal, vinte anos antes, de que a democracia americana seria capaz de lidar com o problema da pobreza entre os negros. Esse circuito de livros e resenhas publicadas em revistas científicas e literárias consolidou a pobreza como o tema fundamental de políticas públicas nos anos 60. No seu prefácio à edição mais recente do livro de Harrington, Maurice Isserman menciona a polêmica em torno da questão de se Kennedy teria tomado conhecimento de *The Other America* através da sua própria leitura ou da leitura da resenha de MacDonald. Entretanto, é indiscutível que o livro adquiriu bastante influência e não se pode entender a Guerra à Pobreza sem levar em consideração não só a contribuição de Harrington, mas também o debate no qual ela se situava.

⁸² MACDONALD (1963).

Entretanto, nem todas as apropriações do trabalho de Harrington, declaradas ou não, caminharam pela mesma senda. Em particular, as apropriações da noção de “cultura da pobreza” tiveram consequências indesejadas. A primeira delas foi o chamado Relatório Moynihan, ou *The Negro Family: the Case for National Action*, do sociólogo Daniel Patrick Moynihan.⁸³ O autor, à época, era secretário assistente de trabalho do governo de Lyndon Johnson. Neste livro, Moynihan adotará uma abordagem de cultura muito mais próxima do livro de Lewis, de uma força extrassocial, de longa duração, permanente, capaz de provocar efeitos socioeconômicos importantes. Isso sem tratar diretamente do conceito de cultura da pobreza. Moynihan tampouco menciona o trabalho de Lewis ou o de Harrington. Entretanto, segundo Katz, era evidente a influência que as discussões sobre cultura da pobreza tinham sobre o relatório. Aplicando seu argumento às famílias negras, Moynihan chegará à conclusão de que o colapso do número de famílias monoparentais e a desestruturação do núcleo familiar nos guetos é uma força fundamental para manter os negros na pobreza. E mais, que a centralidade da figura feminina nas famílias negras cumpria um papel nisso. Portanto, era preciso que as políticas públicas se direcionassem para a criação de empregos e treinamento, especialmente para homens negros, de modo a empoderá-los e colocá-los no papel de provedores. Não é difícil concluir ainda que programas como o AFDC, que ajudava famílias e em particular crianças que estavam em situação de pobreza, poderiam ser vistos como programas que estimulavam essa situação, e que tratavam mães solteiras ou que viviam em “concubinato” de maneira muito mais leniente do que famílias constituídas. Alguns programas de *welfare* passarão a ser percebidos por críticos conservadores como uma força desestabilizadora do núcleo familiar. Moynihan, embora denunciasse o racismo institucional e cultural como uma força capaz de restringir negros à situação de pobreza, e reafirmasse o papel do Estado

⁸³ Uma versão comentada pelo historiador Daniel Leary, sem gráficos e tabelas, está disponível no site da revista *The Atlantic*. MOYNIHAN; LEARY (2015).

no rompimento do círculo vicioso da pobreza, dotou seu trabalho de uma ambivalência que fundamentou uma série de ataques à rede de *welfare* dos EUA no século XX, através de apropriações mais conservadoras da noção de cultura da pobreza, a imposição da noção de uma respeitabilidade que deslegitime o modo de vida das populações dos guetos e que transferem para as vítimas da pobreza a responsabilidade pela sua situação etc., estando ainda impregnado de uma visão machista, que coloca o homem como paradigma necessário da célula familiar, desconsiderando todos os outros modelos familiares existentes já então.

Moynihan, aliás, é uma figura peculiar: embora seja assessor do governo Johnson no período, ocupará também um cargo de assessor do governo Nixon, no qual colaborará para a criação do plano de reforma do sistema de *welfare* desse governo, como veremos adiante, e também participará, já como Senador, de uma iniciativa bipartidária em prol do programa de reforma proposto por Reagan. Por outro lado, se colocará contrário a diversas iniciativas de cortar direitos sociais, tendo um histórico de votações alinhadas com uma tendência liberal, de acordo com diversas organizações que avaliam a atuação de Congressistas (ADA, National Journal, ACLU, League of Women Voters, Committee on Political Education do AFL-CIO etc.).⁸⁴ Patrick Moynihan é, acima de tudo, um liberal sólido do estado de Nova York, que, entretanto, possui uma visão sistemática do problema da pobreza e do *welfare*, com um evidente apelo a uma moral conservadora de manutenção do núcleo familiar como origem, e não consequência, da prosperidade.⁸⁵

Essa produção intelectual dos anos 40 aos 60 sobre o tema da pobreza fundamentou a implementação de políticas públicas, em particular as iniciativas dos governos de Kennedy e Johnson de combate à pobreza.

⁸⁴ BARONE; UJIFUSA (1983, p. 785).

⁸⁵ O debate sobre a influência do livro de Harrington, a resenha de MacDonald e o relatório de Moynihan pode ser conferido ainda em KATZ (2013), Capítulo 3.

Num artigo de 1967, James E. Anderson, cientista político da Universidade de Houston, faz um balanço sobre as iniciativas de combate à pobreza que haviam surgido até então. No seu artigo,⁸⁶ Anderson esboça uma tipologia de iniciativas contra a pobreza que, a nosso ver, se sustenta até hoje:

- a) Estratégia agregacionista: consiste em manter um alto nível de atividade econômica e emprego, considerando que desemprego era uma grande causa de pobreza, muito embora houvesse pessoas abaixo da linha de pobreza com trabalho parcial ou integral.
- b) Estratégia aliviativa: pagamentos cuja finalidade consiste em aliviar os efeitos da pobreza. Segundo o autor, se enquadrariam nesta categoria seguro desemprego, assistência pública, Medicare, e outros tipos de ajuda. Em comum, todos eles envolveriam algum tipo de pagamento.
- c) Estratégia curativa: abordagens que busquem dar à população pobre autossuficiência e que possam se sustentar sozinhas. Neste campo, estão as iniciativas de desenvolvimento local e regional, capacitação, educação vocacional, experiência laboral e alfabetização, e boa parte do Economic Opportunity Act que se referia a organização comunitária.
- d) Estratégia de oportunidades iguais: consiste na eliminação de barreiras discriminatórias contra minorias étnicas, como negros e imigrantes.

Uma outra tipologia oferecida por Anderson é a dicotomia entre programas econômicos e de *welfare*. Os do primeiro caso exigiriam emprego prévio ou estariam de alguma forma ligados ao valor econômico do trabalho desempenhado (preferimos dizer aqui que se trate do nível salarial). Seriam exemplos dessa categoria seguro desemprego, obras públicas, desenvolvimento local e regional e a maior parte dos programas de

⁸⁶ ANDERSON (1967, p. 70-93).

treinamento e capacitação. Já os programas de *welfare* propriamente ditos não estariam ligados ao valor ou nível salarial e incluiriam assistência mínima para idosos, ajuda a famílias com crianças dependentes (o AFDC), alfabetização e programas de experiências laboral, além de programas gerais de ajuda.

Segundo Anderson, sempre houve um predomínio de um apoio bipartidário aos programas chamados econômicos, e uma resistência muito maior aos programas de *welfare* propriamente dito:

Nossa sociedade tem costumeiramente preferido o uso de programas econômicos em vez de programas de *welfare* já que os primeiros estão geralmente de acordo com crenças e valores relacionados ao individualismo, autoconfiança e dignidade pessoal. Alternativamente, programas típicos de *welfare*, especialmente aqueles de auxílio, são frequentemente estigmatizados como esmola, doação, ou menos duramente, caridade. Programas de subsídios em dinheiro aos pobres, como imposto de renda negativo e renda anual garantida, são contrários a nossas ideias sobre a relação do trabalho e renda e até então têm tido pouco apoio. Apenas recentemente tem havido uma forte pressão para aumentos significativos nos benefícios sob esses programas, como a assistência aos idosos e o seguro para idade avançada, sobreviventes e deficientes, o que faria muito para eliminar a pobreza. [tradução nossa]⁸⁷

Como já vimos, essa discussão sobre pobreza e mérito ou merecimento é fundamental no discernimento entre quais programas terão apoio político amplo e quais são frequentemente criticados e potenciais alvos de corte em momentos de crise fiscal.⁸⁸

Um outro aspecto que cabe destacar é a visão de Anderson de que a Guerra à Pobreza consistiu numa miríade de iniciativas essencialmente pragmáticas. Mais uma vez, em outro momento da história norte-americana, no que tange aos programas

⁸⁷ ANDERSON (1967, p. 77). No original: "Our society has customarily preferred the use of economic programs over welfare programs as the former are generally in accord with beliefs and values relating to individualism, self-reliance, and personal dignity. Conversely, welfare-type programs, especially those of the relief sort, are often stigmatized as "doles," "handouts," and, less harshly, charity. Programs of cash subsidies to the poor, such as the negative income tax and the Guaranteed Annual Income, run counter to our ideas about the relation of work and income and thus far have had little support. Only recently has there been a great deal of pressure for major increases in benefits under such programs as old age assistance and Old Age, Survivors and Disability Insurance, which would do much to eliminate poverty".

⁸⁸ V. KATZ (2013).

governamentais, recupera-se o tema filosófico do pragmatismo para analisar os programas governamentais.

Em seu artigo, uma outra questão importante para nosso debate que Anderson procura responder se refere aos motivos pelos quais governos optam por promover um combate mais incisivo à pobreza. Recuperando o livro de Harrington, que então gozava de bastante visibilidade, Anderson questiona: se, de acordo com Harrington, os pobres não gozavam de densidade política para fazer valer seus interesses, porque se criaram tantos programas de combate à pobreza no período?

Anderson elenca uma série de motivos, quais sejam:

- a) O interesse de políticos, inclusive a nível presidencial, de serem reconhecidos como grandes presidentes, ou seja, o desejo de promover realizações no cargo e deixar um legado de combate à pobreza;
- b) As obras de autores que escreveram sobre o tema da pobreza, como Myrdal, Galbraith, Harrington e Caudill, que ajudaram a chamar a atenção do público para o problema e promoveram reflexão sobre suas causas e consequências;
- c) A questão dos direitos civis, uma vez que a pobreza atingia e ainda atinge de maneira desigual a população não-branca dos EUA, em particular os negros;
- d) A crença de que a pobreza pode levar ao crime e à delinquência, bem como uma preocupação com o aumento dos gastos com *welfare*. Deste modo, os programas de caráter econômico, dentro da tipologia dual mencionada acima, teriam o efeito benéfico de diminuir os gastos com *welfare* no médio e longo prazos;
- e) O contraste entre pobreza e riqueza, bem como uma suposta revolução nas expectativas;

- f) O convencimento de muitos de que o problema da pobreza não iria se resolver automaticamente.⁸⁹

Além desses seis motivos claramente delimitados, Anderson afirma o apoio de diversos movimentos fundamentais para esses avanços, como o AFL-CIO, National Grange, National Farmers Union, National Urban League, National Council of Churches, National Education Association, General Federation of Women's Clubs, American Friends Service Committee, e o National Association of Counties.⁹⁰

Note-se como a visão de Anderson contrasta, p. ex., com a de Fox Piven e Cloward: em *Regulating the Poor: the Functions of Public Welfare*,⁹¹ Piven e Cloward darão uma contribuição para o debate sobre *welfare* que acontecerá pouco depois do fim da Guerra à Pobreza, em 1971. Neste livro, os autores colocam a rede de *welfare* dos EUA numa perspectiva histórica de longa duração, comparando-a não apenas com as redes de bem-estar social existentes na Europa do pós-Guerra, mas recuperando a origem do *welfare* desde as suas origens históricas, com a Poor Law elisabetana, a política que ficou conhecida como *Speenhamland* de suplementação de renda no final do século XVIII, até o grande retrocesso da Poor Law de 1834 e além. É, portanto, um livro que afasta de vez qualquer abordagem pragmática ou experimentalista de singularidade do sistema de *welfare* norte-americano que endosse a maneira como *policy-makers* e intelectuais representam sua prática. E é portador de uma tese fundamental: não é o aumento ou a diminuição da pobreza que leva à criação de novos programas ou à inclusão de populações inteiras no sistema, mas a elevação das tensões sociais. O *welfare* é uma medida de contenção da classe trabalhadora e regulação da força de trabalho, em suas diferentes manifestações ao longo da história:

⁸⁹ ANDERSON, (1967, p. 87-89).

⁹⁰ Ibid., p. 89-90.

⁹¹ PIVEN; CLOWARD (1993)

Arranjos de auxílio lidam com desordem, não simplesmente por dar ajuda aos pobres desalojados, mas fazendo isso sob a condição de que eles se comportem de certas maneiras e, mais importante, com a condição de que trabalhem. Qualquer instituição que distribua os recursos de que homem e mulher dependam para sobrevivência pode exercer controle sobre eles: a ocasião de dar assistência vitalmente necessária pode facilmente se tornar a ocasião de inculcar a ética para o trabalho, por exemplo, e mesmo de obrigar ao trabalho, posto que aqueles que resistem arriscam-se à retirada da assistência. [tradução nossa]⁹²

A visão de Fox Piven e Cloward também merece destaque por conta do seu caráter essencialmente tenso e contraditório, que não vê o processo como uma tomada de consciência da opinião pública como um todo (aquilo que em inglês costuma-se chamar *awareness*). No entanto, os autores veem as conquistas em matéria de *welfare* essencialmente como uma tentativa de certos elementos da classe política de constituir ou reconstituir alianças e coalizões com fins eleitorais:

Seja expressada nas ruas ou nas urnas, a desafeição de qualquer largo segmento de eleitores pode provocar estragos em maiorias eleitorais. Ocupantes de cargos políticos tentam usar o poder e recursos do governo para intervir nos arranjos institucionais que fazem crescer dissenso ou desenvolver programas públicos pensados para recapturar a fidelidade de blocos desafeiçoados. Se eles falharem, eles podem perder seu cargo para competidores que prometem lidar com as fontes de revolta mais efetivamente. Durante períodos de decepção eleitoral, em outras palavras, líderes políticos proferem concessões para ganhar a fidelidade de blocos de eleitores desafeiçoados. É esse objetivo – a reintegração de grupos desafeiçoados – que impele líderes eleitorais a expandir programas de auxílio em tempos de crise política engendrada por desarranjo econômico. De fato, foi esse objetivo o responsável pelo início de um sistema de welfare público nacional nos Estados Unidos durante a Grande Depressão, assunto para o qual nos voltamos agora. [tradução nossa]⁹³

⁹² PIVEN; CLOWARD (1993, p. 113-114). No original: “Relief arrangements deal with disorder, not simply by giving aid to the displaced poor, but by granting it on condition that they behave in certain ways and, most important, on condition that they work. Any institution that distributes the resources men and women depend upon for survival can exert control over them: the occasion of giving vitally needed assistance can easily become the occasion of inculcating the work ethic, for example, and of enforcing work itself, for those who resist risk the withdrawal of that assistance”.

⁹³ *Ibid.*, p. 181-183. No original: “Whether expressed in the streets or at the polls, the disaffection of any large segment of voters can wreak havoc with electoral majorities. Political incumbents try to use the power and resources of government to intervene in the institutional arrangements that breed dissension or to develop public programs intended to recapture the allegiance of disaffected blocs. If they fail, they may lose their office to contenders who promise to deal with the sources of unrest more effectively. During periods of electoral upset, in other words, political leaders proffer concessions to win the allegiance of disaffected voting blocs. It is this objective—the political “reintegration” of disaffected groups—that impels electoral leaders to expand relief programs at times of political crisis engendered by economic

Assim, é certo que as motivações mais circunstanciais de Anderson também nos interessam, pois também tratam das motivações dos agentes políticos e dão conta de um debate intelectual que é importante recuperar.

Muito embora a administração Johnson, por conta da chamada Guerra à Pobreza, tenha chamado a maior parte das atenções na década de 60 no que se refere à expansão da rede de bem-estar social nos EUA, o governo Kennedy já introduziu algumas mudanças no sistema. Em 1962, foram promulgadas as *Public Welfare Amendments to Social Security Act*, que aumentaram de 50% para 75% a parcela de contribuição do governo federal com os departamentos locais de bem-estar social para programas de emprego, treinamento e acompanhamento⁹⁴. O *Area Redevelopment Act* de 1961 visava promover o desenvolvimento de áreas com altas taxas regionais de desemprego movendo indústrias para essas regiões, ou recuperando áreas rurais assoladas pela decadência. Em 1962, o *Manpower Development and Training Act* destinava-se a promover treinamento para trabalhadores que tivessem sido marginalizados por avanços tecnológicos.

Seria a partir de 1964, entretanto, que o governo Johnson colocaria o combate à pobreza nos EUA num novo patamar, no âmbito da Guerra à Pobreza. A aprovação do *Economic Opportunity Act*, em 1964, e a criação do *Office of Economic Opportunity* (OEO), sob a liderança de Sargent Shriver, levaram a criação de agências de ação comunitária, no âmbito do chamado *Community Action Program* (CAP), liderado por David Hackett e sua equipe, criando um grande incômodo para prefeitos e demais

distress. Indeed, it was this objective that accounted for the initiation of a national public welfare system in the United States during the Great Depression, the subject to which we now turn”.

⁹⁴ O Título VII do Civil Rights Act atendia especificamente à questão da discriminação no ambiente de trabalho, naquilo que Anderson chama de “estratégia de oportunidades iguais”, uma vez que a barreira racial ainda era, e certamente continuaria a ser por muito tempo, uma barreira para a empregabilidade de pessoas negras nos EUA que, pouco tempo depois, seriam cada vez mais compelidas a trabalhar para receberem ajuda do Estado. Sobre a questão do fair employment nos EUA, v. MORENO (1997). Especialmente os capítulos 8 e 9.

autoridades locais, que se sentiram com a autoridade atravessada para gerir programas de combate à pobreza. O ativismo praticado a partir da participação popular dentro dos núcleos do programa foi inclusive uma das razões pelas quais autoridades locais pediram mudanças ou mesmo o seu fechamento. É bem verdade que essas agências tiveram uma vida curta, até mesmo pelas tensões que geraram e pela resistência dos prefeitos, que acabaram retendo na prefeitura a gestão das verbas destinadas às comunidades de modo a evitar que a mesma caísse em mãos de pessoas hostis a seus governos⁹⁵; no entanto, a iniciativa, ocupada por diversos grupos militantes, alguns bastante radicais, deixou um legado de auto-organização e empoderamento que ultrapassa a duração formal do período.⁹⁶ Outra medida importante do EOA foi que o governo federal poderia atravessar a autoridade dos governos estaduais e destinar verbas diretamente aos governos locais, de modo que o controle por parte dos estados do sul ficou enfraquecido. Outras medidas tomadas no bojo do *Economic Opportunity Act* são a criação do *Job Corps*, que provia treinamento para pessoas desempregadas, por sua vez inspirado no mais ambicioso *Civilian Conservations Corps*, do período do New Deal; a criação do VISTA (Volunteers in Service to America), programa de voluntariado que era uma espécie de equivalente doméstico do Peace Corps; *Head Start*, programa de acompanhamento de crianças carentes em idade pré-escolar, considerado por Katz o programa mais popular, e talvez também o mais bem-sucedido da Guerra à Pobreza; e o *Neighborhood Youth Corps*, programa de treinamento para adolescentes de 16-21 anos que estivessem desempregados.

⁹⁵ TRATTNER (1999, p. 323).

⁹⁶ Sobre os CAPs e o legado da Guerra à Pobreza, bem como interpretações sobre ativismo no âmbito da Guerra à Pobreza, v. AZEVEDO (2005). Os livros aqui citados de Fox Piven e Cloward, e de Katz também promovem a discussão sobre o ativismo racial e mobilização local no âmbito da Guerra à Pobreza. Como já vimos, Lowi, autor com abundante produção sobre direitos sociais nos EUA, é ferrenho crítico da Guerra à Pobreza.

Outras medidas no contexto da guerra à pobreza, embora não fizessem parte do EOA, deixaram um legado duradouro: a criação do Medicare, através do Título XVIII do Social Security Act, que criou cobertura médica para pessoas acima de 65 anos e algumas pessoas abaixo dessa idade que se enquadrem em determinados critérios de elegibilidade, um desenvolvimento do Kerr-Mills Act de 1960, proposto pelo Senador Robert Kerr, de Oklahoma, e Wilbur Mills, do Arkansas, dois democratas, que era uma versão atenuada do programa que facultava aos estados participar e cuja cobertura era variável; e a criação do Medicaid, Título XIX do Social Security Act, para atender a pessoas que não tivessem condições de prover seu próprio seguro de saúde.

Portanto, na avaliação do legado da Guerra à Pobreza, é fundamental considerar que se tratava de um incremento nos programas assistenciais, mas não de um programa permanente de transferência de renda, ou, formulado de maneira um pouco diferente, a criação e formatação de diversos programas que visavam permitir que pobres se tornassem membros plenamente capazes da força de trabalho, de sustentarem a si próprios sem necessidade de ajuda. Os aspectos mais radicais da Guerra à Pobreza, como já foi dito, acabaram sendo deixados de lado com a resistência de prefeitos, governadores e demais autoridades locais a núcleos de organização comunitária que estavam saindo de seu controle. Alguns programas, como o *Head Start*, acabaram sendo considerados bem-sucedidos e deixando um legado duradouro. *Medicare* e *Medicaid*, embora não estivessem no *Economic Opportunity Act*, faziam parte desse contexto de guerra à pobreza do governo Johnson e são programas que permanecem até hoje, consistindo na mola mestra do sistema de saúde norte-americano até hoje, pelo menos até a promulgação do Obamacare. Outro legado positivo da era Johnson foi a aprovação do *Food Stamp Act*, programa do governo até hoje existente, que visa suplementar a alimentação de famílias em estado de necessidade com vales que poderiam ser trocados por certos produtos no

supermercado. Até então, o programa de suplementação alimentar do governo, a cargo do Departamento de Agricultura, era orientado precipuamente para lidar com superproduções de comida.

As iniciativas de combate à pobreza dos governos Kennedy e Johnson também deixaram um legado no sentido de implementar maior participação do governo federal, em alguns casos atravessando governos estaduais e municipais recalcitrantes.

É preciso entretanto destacar que Trattner afirma que o investimento total feito pelo governo Johnson estava longe de ser suficiente para um combate definitivo à pobreza, como haviam sonhado Galbraith e outros:

De fato, o Congresso apropriou menos dinheiro a cada ano para combater a pobreza através do país do que o necessário para financiar um programa de welfare adequado em qualquer das maiores cidades do país. Durante o primeiro ano de operação do ato, quando o prefeito John Lindsay disse que a cidade de Nova York precisava de 10 bilhões de dólares anualmente por cinco anos para resolver seus problemas de welfare, o Congresso alocou 750 milhões de dólares (ou aproximadamente 30 dólares para cada cidadão necessitado) para o país inteiro – e o valor nunca atingiu 2 bilhões por ano durante a vida do programa (o ato também não fez virtualmente nada para aliviar a destituição no campo, onde uma proporção considerável dos pobres do país ainda residiam).

Além disso, muito do pouco dinheiro que foi apropriado foi desperdiçado ou pego na burocracia excessiva, táticas de atraso e imbróglis políticos. Através dos Estados Unidos, disputas de poder ocorreram para decidir quem controlaria os programas – e colheria os benefícios. Para a maior parte, prefeitos (espantados com o prospecto de o dinheiro ser colocado nas mãos de pessoas de fora e frequentemente hostis a sua administração) vieram no topo. Mantendo os fundos na prefeitura, eles conseguiram criar trabalhos bem pagos para apoiadores políticos leais e então fortalecer sua permanência no cargo, ao mesmo tempo impedindo ação política e social significativa para os necessitados, que poderiam de outro modo ameaçar o status quo. Não surpreende que radicais como Saul Alinsky atacaram o programa como “um enorme pork barrel político”, “uma farsa macabra” e uma “obra premiada de pornografia política”, enquanto conservadores a chamavam de “Acordo de Madison Avenue”, “uma sacola de surpresas para os pobres” e “o Papai Noel do almoço grátis”. Enquanto isso, aqueles que as medidas supostamente ajudariam continuaram sua existência miserável em favelas rurais e urbanas. [tradução nossa]⁹⁷

⁹⁷ TRATTNER (1999, p. 322-323). No original: “In fact, Congress appropriated less money each year to combat poverty across the country than was necessary to finance an adequate welfare program in any one of the nation’s leading cities. During the first year of the act’s operation, when Mayor John Lindsay said that New York City needed \$10 billion annually for five years to solve its welfare problems, Congress

O desmonte do *Office of Economic Opportunity* começou ainda no governo Johnson, vindo a ser terminado pelo governo de Richard Nixon, no âmbito de um ajuste promovido pelo governo em 1967. Enquanto isso, ao longo da década de 1960, novos beneficiários entraram às vagas no sistema: entre 1963 e 1966, 1 milhão de pessoas aderiram aos programas do governo federal, em especial ao AFDC. Daí até o final da década foram mais 3,3 milhões.

Já em 1967, diante da disparada no número de solicitações, o Congresso promoveu um congelamento dos repasses de modo a forçar os estados a passarem um pente fino nos benefícios. Além disso, estabeleceu o Working Incentive Program (WIN), um programa que excluía os beneficiários do AFDC que se recusassem a procurar emprego ou participar de programas de treinamento.

Dentro da linha de raciocínio de Fox Piven e Cloward, os autores relacionam as medidas de expansão do *welfare* nos anos 60 e a explosão no número de casos aos *race riots* e a elevação das tensões raciais ao longo da década, especialmente nas grandes cidades, intensificada também pela migração do sul em direção às cidades do Norte, onde era mais fácil para a população pobre, em especial a população negra. No entanto, a crise econômica dos anos 70 impedirá a absorção contínua do contingente de beneficiários.

allocated around \$750 million (or approximately \$30 for each needy citizen) for the entire nation—and the figure never even reached \$2 billion a year during the life of the program. (The act also did virtually nothing to alleviate destitution in the countryside, where a sizable proportion of the nation's poor still resided.) Moreover, much of what little money was appropriated was squandered or caught in bureaucratic red tape, delaying tactics, and political imbroglios. Throughout the United States, power struggles occurred in deciding who was to control the programs—and reap the rewards. For the most part, mayors (aghast at the prospect of money being placed in the hands of people outside of and often hostile to their administrations) came out on top. By keeping the funds in City Hall, they were able to create highpaying jobs for faithful political supporters and thus strengthen their hold on office, at the same time preventing meaningful political and social action by the needy, who might otherwise have jeopardized the status quo. No wonder radicals like Saul Alinsky attacked the program as a 'huge political pork barrel,' a 'macabre masquerade,' and a 'prize piece of political pornography,' while conservatives called it a 'Madison Avenue deal,' a 'poverty grab bag,' and 'the Santa Claus of the free lunch.' In the meantime, those who were supposed to be helped by the measure continued their miserable existence in urban and rural slums”.

2.4 O Novo Federalismo de Nixon e o Family Assistance Plan (FAP)

O governo Nixon por sua vez propunha um “Novo Federalismo”, que era seu lema de governo, o que em termos de *welfare* significava transferir responsabilidades para os estados. No entanto, nesse campo, Nixon surpreendeu com um programa ousado de redesenho do sistema de ajuda e bem-estar dos EUA: o *Family Assistance Plan* (FAP), elaborado com ajuda do liberal democrata Daniel Patrick Moynihan, desiludido com a burocracia da Guerra à Pobreza, previa a substituição do pagamento dos benefícios por uma renda mínima que deveria ser assegurada a todos, e que compensaria a diferença do salário declarado no imposto de renda em relação ao valor de US\$ 1.600, que seria descontinuado quando a renda anual chegasse a US\$ 4.000. Embora não pareça, numa primeira mirada, uma medida restritiva, muito pelo contrário, na verdade o FAP vinha acompanhado da exigência de que os beneficiários trabalhassem. Além do mais, o objetivo do programa era eliminar toda a burocracia dos programas de ajuda, estabelecendo uma relação direta entre o fisco e o cidadão necessitado, com o pagamento de um valor. Portanto, o objetivo era simplificar e eliminar a burocracia. Não por acaso, o plano foi apoiado por liberais da estirpe de Milton Friedman.

Piven e Cloward, por sua vez, comparam o *Family Assistance Plan* ao sistema que ficou conhecido na Inglaterra dos setecentos como *Speenhamland*: era uma garantia legal de que o governo deveria suplementar a renda de quem recebesse abaixo de um determinado valor em *shillings*; trataria-se, em suma, de uma política de complementação de renda que dificilmente poderia ser considerado algo novo, mas que, diante da miríade de programas incrementais no sistema norte-americano, era sem dúvida uma iniciativa

ousada. Aliás, o livro de Piven tem como uma de suas principais características colocar os programas de *welfare* numa perspectiva histórica, de longa duração.⁹⁸

O FAP, entretanto, sofreu a oposição da maioria das organizações ligadas ao tema do bem-estar social, e acabou não sendo aprovado pelo Congresso. Por outro lado, no final de 1971, o Congresso aprovou as chamadas Emendas Talmadge ao WIN, que retiravam dos estados a atribuição de determinar quem deveria ser encaminhado aos programas de trabalho. Aqueles estados que não colocassem os recipientes no percentual de ao menos 15% em programas de emprego ou treinamento perderiam direito à verba do AFDC. Por outro lado, aprovou também uma medida que colocaria bilhões de dólares numa estrutura para cuidar de crianças de mães que estivessem trabalhando, o *Comprehensive Child Care Act*. Nixon, entretanto, vetou a medida. No final das contas, o governo endurecia a exigência para que mães solteiras trabalhassem sem que fosse oferecida uma estrutura capaz de cuidar das crianças em sua ausência.

Por outro lado, em 1972, o Congresso aprovou ainda o reajuste de 20% dos benefícios da seguridade social; estabeleceu critérios nacionais de elegibilidade para o *Food Stamp Program* e reformatou o programa, de modo que ele se tornasse mais abrangente; unificou o *Old Age Assistance* (O.A.A.), *Aid to the Blind* (A.B.), and *Aid to the Permanently and Totally Disabled* (A.P.T.D.), provisões do *Social Security Act*, e os federalizou, considerando que antes eram pagos de maneira solidária entre União e governos estaduais, com estes últimos escolhendo os critérios de elegibilidade; instituiria o *Earned Income Tax Credit* (EITC); instituiria o reajuste dos benefícios pelo automático COLA (*cost-of-living adjustment*). A indexação dos benefícios será uma das principais

⁹⁸ PIVEN; CLOWARD (1993, p. 147-149).

críticas aos programas sociais pelos republicanos nos anos 80 no Congresso, como veremos nos capítulos seguintes.

O legado do governo Nixon para o sistema de bem-estar social norte-americano é ambivalente: por um lado, prosperaram algumas iniciativas de impor requisitos de trabalho a recipientes de *welfare*; por outro, entretanto, foram tomadas diversas medidas de fortalecimento e federalização de programas que até então estavam sob responsabilidade dos estados. O financiamento dos programas federais de bem-estar social quase dobrou durante os anos Nixon. Portanto, o dito “Novo Federalismo” nesse caso acabou se revertendo em alguns momentos na assunção de responsabilidades por parte do governo federal.

Segundo Trattner, a distinção chave para decifrar as contradições do governo Nixon é a dos pobres que merecem e os que não merecem receber ajuda do governo: os benefícios ligados aos que não eram empregáveis tiveram um tratamento diferenciado em comparação com a precarização e a exigência de trabalho para, principalmente, os recipientes do AFDC. Essa distinção seria crucial para os debates que se desenrolarão a partir de então, até o final de nosso marco cronológico.⁹⁹

Os anos Ford e Carter em matéria de programas de bem-estar social precisam ser analisados à luz da degradação das condições macroeconômicas e do lugar ocupado pelos EUA no sistema financeiro e comercial internacional. O primeiro choque do petróleo, as emissões para pagar a Guerra do Vietnã, a perda de competitividade dos produtos norte-americanos: a crise dos anos 70 é multifatorial e complexa. No entanto, num contexto de estagflação, é de se esperar que não haja o reajuste de programas e benefícios e até mesmo o corte. O governo Ford, de fato, vetou algumas medidas de bem-estar social como um projeto de lei para um programa de obras públicas, ajuda federal no financiamento de

⁹⁹ TRATTNER (1999, p. 349).

saúde e educação, a criação de um programa de merenda escolar, além de cortar repetidamente o orçamento do Departamento de Saúde, Educação e Bem-Estar Social (HEW).

O governo Carter, nessa matéria, foi mais propositivo. Assumiu para si a tarefa de reformar o sistema de *welfare* do país, que segundo Carter estaria quebrado, com distorções. Carter encarregou Joseph Califano, seu secretário do HEW, de redesenhar o sistema de modo que, ao final, o custo total dos programas permanecesse o mesmo. Segundo o próprio secretário, era uma iniciativa praticamente impossível, especialmente considerando-se que o presidente desejava ver implementado um programa abrangente de *welfare-to-work*, isto é, que colocasse os recipientes de *welfare* para trabalhar. Programas de *welfare-to-work* normalmente são populares com políticos e o eleitorado, por supostamente obrigarem os beneficiários a trabalhar; no entanto, costumam ser bastante caros. Segundo Califano, a tarefa de redesenhar inteiramente o sistema, gastando menos, era inviável. No entanto, apesar disso, Califano apresentou um programa que não aumentaria tanto os gastos, chegando a um meio termo que seria do agrado do presidente, que procurava fazer uma gestão fiscal rigorosa, emulando um modelo de *budget making* colocado em prática no governo da Geórgia, sistema chamado de *zero based budget*.¹⁰⁰

A proposta final de Califano, o *Better Jobs and Income Program* (BJIP) entretanto, após ser encaminhada ao Congresso, acabaria por ficar inerte até que sua morte fosse decretada sem alarde, no ano seguinte. Na realidade, a proposta seria considerada muito cara, por líderes conservadores no Congresso, e ao mesmo por líderes liberais, que considerariam os benefícios muito baixos, além das críticas ao caráter de *workfare* do programa.

¹⁰⁰ Sobre o processo de tentativa de reformar o welfare no governo de Jimmy Carter, v. PATTERSON (2001, p. 121-129 e passim); HARGROVE (1988, p. 52-58).

Com isso, Carter acabaria por promover mudanças incrementais no sistema, como havia sido feito até então, na tentativa de racionalizar os gastos no nível micro.

Carter, na campanha de 1976, alardeara um índice chamado *misery index*, criado pelo economista Arthur Okun, alguns anos antes, que seria a soma do desemprego com a inflação. Na campanha de 1980, seria perseguido por esta criação, uma vez que havia prometido deixar o *misery index* em 8%, mas entregava o governo com 7,8% de desemprego e 10,9% de inflação.

É bem verdade que Carter enfrentou uma situação de agudas limitações externas, como os choques do petróleo, bem como legados nefastos dos governos de Johnson e Nixon em matéria de inflação. No final da década de 70, a despeito de todos os aumentos nos programas sociais, a deterioração dos fundamentos econômicos norte-americanos devolvia cidadãos para baixo da linha da pobreza aos mesmos níveis de 1969.

2.5 Nacionalismos e a filosofia pública republicana na Era Reagan

Gostaríamos de retomar aqui a discussão sobre as promessas do liberalismo e a relação entre nacionalismo cívico e nacionalismo étnico, na distinção feita por Gerstle, para preparar a discussão sobre as reformas da Era Reagan. No entanto, sob a perspectiva conservadora, e não mais sob a perspectiva liberal. A perspectiva conservadora não é objeto precípua deste trabalho. No entanto, Roberto Moll Neto, em seu trabalho sobre nacionalismo na Era Reagan¹⁰¹, já o fez de maneira certa. No seu trabalho, Moll analisa como a filosofia econômica neoconservadora, numa aliança entre economistas adeptos do que se convencionou chamar de *supply-side economics* e alguns monetaristas se aliaram entre si e com a direita religiosa nos EUA para dar sustentação política a Ronald Reagan e marginalizar a ala moderada do Partido Republicano. A maneira de esses grupos

¹⁰¹ MOLL NETO (2010).

fazerem pressão foi analisada por Moll, por nós em nossa dissertação de mestrado, Berman¹⁰², e muitos outros, e já é suficientemente conhecida até por quem lê jornais da época. Consistiu no fortalecimento das associações empresariais, sua organização política, financiamento de campanha através dos recém-liberados comitês de ação política (PACs), utilização de novas tecnologias de comunicação e arrecadação.

Muito embora houvesse, em alguns momentos algumas tensões entre objetivos e visões de mundo entre a direita religiosa e a economicamente neoliberal, de modo geral esta coalizão permaneceu estável a ponto de dar sustentação política e ideológica aos oito anos de Reagan na Casa Branca. Pode-se dizer até mais: foi capaz de produzir uma filosofia pública relativamente coerente, na qual valores caros aos religiosos como ascetismo, determinação para o trabalho duro, merecimento, contenção dos impulsos sexuais, iam perfeitamente ao encontro da agenda de cortes nos direitos sociais e redução de gastos e do tamanho do estado.

A respeito de *welfare*, segundo Moll, esse casamento produziu duas tendências fundamentais em matéria de modelo: a privatização da assistência, com um retorno às iniciativas filantrópicas e de caridade como tendo um papel central na assistência; e o desejo de transferir, tanto quanto possível, todas as responsabilidades em matéria de *welfare* que ainda devesse permanecer com o Estado para os governos estaduais e locais, na forma de dotação estadual (tradução nossa, *states grants* no original). Como já vimos com Piven e Cloward, os estados e governos locais, especialmente na esfera administrativa, foram os principais *loci* de negação de direitos sociais, especialmente à população negra, com restrições escritas (por exemplo, exigência de que a mulher tivesse um homem dentro de casa para que recebesse assistência, as chamadas *man-in-the-house rules*; ou a exigência de que as pessoas comprovassem moradia no local onde recebiam

¹⁰² BERMAN, W. (1994).

assistência, o que dificultava o acesso por parte de pessoas que moravam em condados especialmente hostis), e outras não-escritas, que operavam nas margens da administração pública. No entanto, esse Novo Federalismo não se assumia como racista ou étnico, por razões de que já tratamos anteriormente. Era na sua operação que ele se comportava de maneira a perpetuar a segregação.

O Novo Federalismo, que na realidade foi uma expressão apropriada tanto por Nixon como por Reagan, foi formulado, segundo Moll, por Martin Anderson, do Hoover Institute, *think tank* conservador norte-americano, a partir das reflexões de Peter Drucker sobre o tema nos anos 60. Drucker considerava que as agências federais haviam adquirido um poder desproporcional; os ramos eleitos do governo em si não possuíam mais controle sobre as políticas públicas, muito menos os governos locais, por razões que já vimos analisando o livro de Gerstle sobre o crescimento do *National Security State*. Deste modo, se fazia necessário retirar das agências essas atribuições, e devolver aos estados, tanto quanto possível, a responsabilidade pela gestão desses programas, que seriam assim geridos da maneira mais eficiente.

Entretanto, o viés étnico do sistema não se dava apenas como uma perversão do federalismo: no nível discursivo, Moll também analisou como um determinado repertório de americanidade, associada ao trabalho duro, à prosperidade, à família, a valores profundamente ancorados na tradição protestante norte-americana, operava como critério de admissão a uma esfera nacional de prosperidade. Aqueles que não se adequassem a esses valores, isto é, que não se esforçassem o suficiente para romper a chamada “cultura da pobreza”, ficariam pelo caminho por conta de suas próprias escolhas. Muito embora as denominações protestantes também sejam maioria absoluta entre os negros, bem como com os brancos, essa tradição judaico-cristã, associada a uma história nacional convencional (a história dos pioneiros, do excepcionalismo norte-americano, dos valores

consagrados na declaração de independência), não ressoava como a sua própria entre a população negra, que se defrontava com uma realidade muito mais dura e menos plástica; cabe notar que nada nessa tradição responde ao grande dilema social não-resolvido pela independência dos EUA, qual seja, a escravidão, cujas consequências se faziam e ainda fazem sentir através dos séculos. De todo modo, Reagan tentou formular uma filosofia pública que pudesse ser de apelo para lideranças negras, entretanto sem muito sucesso, posto que o eleitorado negro permaneceria ao longo dos anos 80 sem dúvida o etnicamente mais fiel ao Partido Democrata.

Particularmente quando se dirigia a associações de luta pelos direitos civis, Reagan apresentava sua versão de nacionalismo de maneira condescendente, como se o eleitorado negro fidelizado ao Partido Democrata precisasse romper as cadeias da dependência, e aceitar uma política econômica conservadora que geraria empregos e favoreceria com isso as pessoas, de todas as cores e raças, que desejassem trabalhar duro para prosperar. A imagem, consagrada por Reagan no imaginário popular, da *welfare queen*, mulher que buscava seus benefícios obtidos de maneira fraudada de diversos programas sociais, andando num Cadillac e cheia de joias:

Em Chicago, eles acharam uma mulher que detém o recorde. Ela usou 80 nomes, 30 endereços, 15 números de telefone para coletar food stamps, seguridade social, benefícios de veteranos para quatro maridos veteranos falecidos inexistentes, bem como welfare. Sua renda em dinheiro livre de impostos gira em torno de 150.000 dólares por ano. [tradução nossa]¹⁰³

Desde então, houve muita controvérsia se esta personagem determinante nos debates sobre políticas públicas nos EUA efetivamente existiu. Por fim, um repórter da revista eletrônica Slate decidiu rastrear a história de Linda Taylor, que foi condenada por

¹⁰³ Disponível em: <https://soundcloud.com/slate-articles/ronald-reagan-campaign-speech>. Acessado em: 15 jun 2017. No original: “In Chicago, they found a woman who holds the record. She used 80 names, 30 addresses, 15 telephone numbers to collect food stamps, Social Security, veterans’ benefits for four nonexistent deceased veteran husbands, as well as welfare. Her tax-free cash income alone has been running \$150,000 a year.”

fraude da seguridade social em 1977. Descobriu, na realidade, que Taylor havia sido investigada durante a década de 70 por homicídio, sequestro e tráfico de crianças, sendo caracterizada como uma verdadeira mestra dos disfarces. Isto é, na realidade Taylor efetivamente existiu, mas era muito mais perigosa do que se pensava; justamente por isso, um caso muito mais singular do que paradigmático de uma epidemia de fraudes no sistema de bem-estar social.¹⁰⁴

Importante notar ainda que o imaginário conservador da década de 80 sobre o *welfare* está marcado pela noção, primeiramente difusa, e depois consubstanciada em livro, de subclasse, ou *underclass*.

Em 1982, é publicado um livro chamado *The Underclass*, escrito pelo repórter Ken Auletta. O autor, na verdade, deu o formato de livro a uma percepção generalizada, de que havia uma subclasse de pessoas morando nas grandes cidades dos EUA, para os quais a pobreza era uma condição permanente, a partir de seu contato com um projeto de atendimento do MDRC (*Manpower Development Research Corporation*). Essas pessoas estavam destituídas de atributos básicos necessários para a superação da pobreza, mesmo com a obtenção de ajuda do governo, e estavam destinadas a repetir o ciclo da pobreza.

Auletta divide esses pobres, da chamada subclasse, em quatro grupos: a) os pobres passivos, em geral beneficiários de *welfare* de longo prazo; b) criminosos de rua hostis que aterrorizam as cidades, frequentemente viciados em drogas ou evadidos da escola, mas não necessariamente pobres; c) os vigaristas, que assim como os criminosos não necessariamente são pobres: tiram seu sustento de uma economia subterrânea mas raramente cometem crimes violentos; d) traumatizados bêbados, vagabundos, sem tetos, pacientes de saúde mental em circulação que frequentemente sofrem colapso na rua.

¹⁰⁴ LEVIN (2013).

Esses seriam, segundo Auletta, os quatro tipos básicos de subclasse que dominariam a paisagem das grandes cidades.

Para Auletta, havia uma relação de influência das condições socioeconômicas com a situação de subclasse, mas ela não era suficiente para explicar o fenômeno. Falando sobre os alunos do curso oferecido pelo MDRC, Auletta escreveu:

Essas são as verdadeiras faces por trás do crime e estatísticas de welfare que preocupam a maior parte dos americanos. Conhecer os membros da classe Wildcat BT-27 pode ajudar a explicar por que a violência, incêndios criminosos, hostilidade e dependência de welfare cresceram durante um tempo em que o desemprego caiu, barreiras raciais oficiais foram baixadas e a assistência governamental aos pobres cresceu acentuadamente. [tradução nossa]¹⁰⁵

Reiterando que há casos em que não é preciso ser pobre para pertencer à subclasse, o autor elenca o comportamento como uma característica fundamental: o membro da subclasse possui um comportamento inaceitável para a sociedade, e transita nas suas margens. O autor recupera a noção de Oscar Lewis de cultura da pobreza, passável de geração a geração, para lidar com as barreiras comportamentais à integração da subclasse. Trata dos problemas relacionados à alta taxa de mães solteiras e a normalização do *welfare* dentro das casas, para as crianças, bem como a busca de afirmação de uma masculinidade nas ruas, em função da ausência de exemplos em casa, fazendo filhos e vagando pelas ruas, bem como o problema da dependência em relação ao *welfare*.

Frequentemente comparando visões típicas que ele designa de “esquerda” e “direita”, parece sinalizar para uma visão multicausal, que leve em consideração a falta de autoconfiança, de autonomia, de ética para o trabalho e valores, elementos considerados fundamentais pela direita, mas ao mesmo tempo não quer desconsiderar os

¹⁰⁵ AULETTA (1982, p. 20-21). No original: “These are the real faces behind the crime and welfare statistics that concern most Americans. Getting to know the members of Wildcat’s BT-27 class may help explain why violence, arson, hostility and welfare dependency rose during a time when unemployment dropped, official racial barriers were lowered, and government assistance to the poor escalated.”

efeitos de forças econômicas e sociais na formação do indivíduo, como a falta de formação educacional, a discriminação racial entre outros. Entretanto, segundo Auletta, a “esquerda” não entenderia que compaixão e dinheiro ou um trabalho do governo por vezes não são suficientes, invocando os chamados problemas “comportamentais”.¹⁰⁶

Segundo Michael Katz, Professor de História da Universidade da Pennsylvania, a palavra já circulava no vocabulário sobre a pobreza. Antes do livro de Auletta, a revista Time havia publicado um artigo, em 1977, sobre a questão. Diz a revista:

Por trás das paredes desmoronantes [do gueto], vive um grupo maior de pessoas que é mais intratável, mais alienado socialmente e mais hostil que quase qualquer um pudesse imaginar. Eles são os inalcançáveis: a subclasse americana... seu ambiente sombrio nutre valores que estão frequentemente em contradição com aqueles da maioria – mesmo a maioria dos pobres. Assim a subclasse produz no país um número desproporcionalmente alto de delinquentes juvenis, evadidos da escola, viciados em drogas e mães que recebem welfare, e muito da criminalidade adulta, perturbação familiar, degradação urbana e demanda por gastos sociais. [tradução nossa]¹⁰⁷

Segundo Katz, existem três preocupações duradouras, de longo prazo, na realidade seculares, sobre *welfare* e pobreza urbana: a divisão dos pobres em categorias morais; o impacto do welfare sobre a motivação para o trabalho e a integridade familiar; e os limites das obrigações sociais. Os temas principais do debate seriam os seguintes:

1. A extensão em que os indivíduos são responsáveis por sua própria pobreza, ou o balanço entre agência individual e forças estruturais;

¹⁰⁶ AULETTA (1982, p. 318 e passim).

¹⁰⁷ TIME. The American Underclass. 29 de agosto de 1977, p. 14-15. Apud KATZ, Michael B. The Urban Underclass as a Metaphor of Social Transformation. In: KATZ, Michael B. **The Underclass Debate**. Princeton: Princeton University Press, 1993. No original: “Behind the [ghetto’s] crumbling walls, lives a larger group of people who are more intractable, more socially alien and more hostile than almost anyone had imagined. They are the unreacheables: the American underclass . . . Their bleak environment nurtures values that are often at odds with those of the majority – even the majority of the poor. Thus the underclass produces a highly disproportionate number of the nation’s juvenile delinquents, school dropouts, drug addicts and welfare mothers, and much of the adult crime, family disruption, urban decay and demand for social expenditures”.

2. O papel da cultura (definido como a influência de conjuntos de atitudes, valores e comportamentos de grupo) na perpetuação da pobreza e da dependência;
3. A contribuição da estrutura familiar, organização e modos de criação para desenvolver e reproduzir patologias sociais;
4. A influência da ecologia, ou ambiente, ou comportamento;
5. A capacidade das instituições de contrabalançar a influência da família e vizinhança, e por que instituições frequentemente falham em cumprir sua missão;
6. Por que pobreza persiste a despeito de políticas públicas e se a política pública, de fato, tornou as coisas piores.

Esses pontos irão estruturar boa parte das reflexões sobre *welfare*, inclusive sobre as propostas de reforma, de um ponto de vista conservador.

Como veremos, a visão de Reagan em matéria de política econômica e orçamento era diametralmente oposta à do *Congressional Black Caucus*, que será um dos pivôs da resistência mais radical aos cortes promovidos pela nova administração.

No caso dos imigrantes, a retórica de Reagan poderia ter um pouco mais de apelo, em particular com imigrantes egressos de países comunistas ou que tivessem um histórico de prosperar após chegarem nos EUA. No entanto, a marca da nacionalidade é a mesma: disposição para trabalhar duro, ascetismo, atitude previdente, com o adendo de terem de aprender a língua inglesa e os costumes dos EUA para serem assimilados, e, claro, desde que não onerem a seguridade social. Há aqui uma permanência em relação ao padrão da história migratória dos EUA: a linha traçada entre imigrantes assimiláveis, dispostos a

adotar os valores (e a língua) do país; e os inassimiláveis, que seriam toda sorte de criminosos, preguiçosos, vagabundos etc.

É interessante notar que não se trata de uma linha rígida que divide o nacionalismo cívico e o nacionalismo étnico. As promessas de prosperidade dos EUA estão disponíveis para todos que aceitem as regras básicas do jogo. No entanto, isso também não é algo novo: Theodore Roosevelt, ao tratar da questão da imigração e do americanismo, já previa a possibilidade de que certos imigrantes pudessem ser assimilados através da adesão a certos valores fundamentais. Portanto, o nacionalismo étnico dificilmente aparece em forma pura, muito menos no ambiente político norte-americano. No entanto, a negociação da linha de admissão nessa esfera de prosperidade é que permite o controle e a conformação das populações a certos padrões de comportamento.

Em matéria de *welfare*, o pensamento de Reagan, segundo Moll, é pautado precisamente por uma visão derogatória dos benefícios sociais: receber *welfare* significa se tornar dependente, tirar dinheiro de alguém que está trabalhando para que o beneficiário não trabalhe. Isso só seria justificável em casos muito particulares, de forma temporária. E tudo o que pudesse ser arcado pela iniciativa privada ou pelos governos locais, deveria sê-lo.

Enquanto os republicanos davam forma a uma filosofia pública capaz de unir capitalismo e moral religiosa numa coalizão politicamente poderosa, os democratas, como vimos, estavam errando pelo deserto. Os primeiros esboços de uma tentativa de articular uma resposta ao conservadorismo que não fosse a reiteração dos programas sociais que agora eram vistos com hostilidade pela nova administração só viriam alguns anos mais tarde, em 1983-1984. Entretanto, essa nova realidade já estava sendo gestada dentro do partido, que era na realidade uma miríade de diferentes posições. Veremos, a

partir do próximo capítulo, como estas posições operavam e se articulavam dentro do Congresso norte-americano.

3 O “ROLO COMPRESSOR” DA CASA BRANCA NO ORÇAMENTO

Neste capítulo, trataremos dos cortes promovidos pela administração de Ronald Reagan nos programas sociais e na previdência social. Em particular, trataremos de três iniciativas legislativas: o *Omnibus Budget Reconciliation Act* de 1981, o *Tax Equity and Fiscal Responsibility Act* de 1982, e as emendas à seguridade social de 1983. Marginalmente poderemos citar ainda outras medidas, mas centraremos a análise de fontes nestas três grandes iniciativas orçamentárias que tiveram impacto em programas de *welfare*. Antes, entretanto, é necessário dizer algumas palavras sobre a equipe levada por Reagan para a Casa Branca.

Diversos economistas, intelectuais ligados a *think tanks* conservadores e ao mercado financeiro, foram chamados para a nova administração. O Council of Economic Advisors, por exemplo, tinha Murray Weidenbaum, economista do American Enterprise Institute; Jerry Jordan, economista do Cato Institute e do Shadow Open Market Committee; William Niskanen, economista do AEI, do Cato Institute e ex-diretor da Ford; Martin Feldstein, economista do Hoover Institute e consultor do JP Morgan Chase; Thomas Gale Moore, economista do Hoover Institute e da Heritage Foundation; William Poole VII, economista do AEI e do Shadow Open Market Committee. No Escritório de Gestão e Orçamento (OMB), Reagan colocou David Stockman, economista do AEI; Donald Regan, diretor-executivo do Merryll Lynch, ocuparia a Secretaria de Tesouro.¹⁰⁸

Em termos da política a ser empregada, o governo era tomado pelo debate entre *supply-siders*, que acreditavam em cortes incisivos nos gastos públicos, nos impostos, mesmo a custo de um déficit nas contas públicas, de modo geral poupando os gastos com defesa, mas que também advogavam uma queda mais acentuada das taxas de juros; e monetaristas, que tinham uma preocupação maior com a inflação e que defendiam as

¹⁰⁸ MOLL NETO (2010, p. 93).

taxas de juros num patamar mais elevado, como vinha sendo praticado por Paul Volcker desde que ele havia tomado posse no Federal Reserve durante o governo Carter. No entanto, as convergências eram maiores que as divergências num primeiro momento e a equipe de Reagan estava bastante sintonizada para implementar o plano vencedor nas eleições. O primeiro teste seria o orçamento de 1982.¹⁰⁹

3.1 O Omnibus Budget Reconciliation Act de 1981

O Omnibus Budget Reconciliation Act de 1981 é a concretização de um processo na política orçamentária norte-americana chamado de reconciliação. É importante nos determos algumas linhas neste processo para que saibamos do que estamos tratando e possamos entender melhor os comportamentos dos agentes políticos perante esta iniciativa que trouxe em seu bojo uma série de mudanças em iniciativas de bem-estar social nos EUA.

O processo de reconciliação foi estabelecido pelo *Congressional Budget and Impoundment Control Act*, de 1974. Esta lei regulamenta a tramitação nas propostas de orçamento no Congresso, cria Comitês de Orçamento nas duas casas, cria o Congressional Budget Office (CBO)¹¹⁰, além de outras medidas. Originalmente, o processo de reconciliação foi pensado para ocorrer em setembro, época em que tramita a segunda resolução sobre o orçamento. Consistiria em ajustes pontuais para ajustar o orçamento à segunda resolução. No entanto, no ano de 1981, para a elaboração do ano fiscal de 1982, a primeira resolução, já em abril, trouxe instruções para o processo de reconciliação. Portanto, ele seria realizado mais cedo. Conforme o cronograma estabelecido pelo título

¹⁰⁹ MOLL NETO (2010, p. 73-74).

¹¹⁰ O CBO é considerado largamente como uma instituição técnica, apartidária, independente, que provê ambas as casas com farto material de análise em matéria de política orçamentária e seus impactos na economia. Frequentemente, relatórios do CBO são utilizados para fundamentar a posição de parlamentares de ambos os partidos. A criação do CBO deu bastante independência ao Congresso norte-americano pois permitiu que suas análises se tornassem independentes do Executivo e seu escritório responsável pela elaboração do orçamento, o Office of Management and Budget (OMB).

III da referida lei, o então presidente Jimmy Carter submeteu um orçamento ao Congresso com previsão de alguns cortes de gastos, que ficavam entretanto muito aquém dos cortes prometidos pelo presidente eleito Ronald Reagan. O processo de reconciliação, então, permitiu que as duas casas adequassem as despesas ao novo orçamento enviado pela Casa Branca, já no governo Reagan, com a participação de David Stockman no OMB.

Dave Stockman, com formação em história pela Universidade de Michigan e teologia pela Universidade Harvard, havia sido assessor do então deputado John Anderson, no período de 1970 a 1972, e foi diretor-executivo da Conferência Republicana da Câmara dos Deputados dos EUA, de 1972 a 1975. Depois, elegeu-se deputado pelo quarto distrito de Michigan, solidamente republicano. Notabilizou-se, acima de tudo, pela defesa do que na época chamou-se de *supply side economics*. Foi escolhido como diretor do OMB para capitanear a implementação, a nível orçamentário, de uma política econômica que visava reduzir a carga tributária para os mais ricos e diminuir o tamanho do estado.

John Glenn, Senador democrata por Ohio, prócer democrata, reproduziu no plenário fala de Stockman que dá uma boa medida da visão de Stockman sobre o sistema de *welfare*, concedida em entrevista:

Welfare, como o conhecemos, deveria ser abolido para todos exceto para os que não podem trabalhar – os idosos, cegos e incapacitados – cujas elegibilidades podem ser asseguradas por referência a suas características físicas. Em outras palavras, a não ser que você tenha um olho faltando, um braço faltando, uma perna faltando, ou você é tetraplégico, isto é, a não ser que você tenha uma deficiência visível, você não deveria receber welfare. Isso é admitidamente tirado de contexto, e quando eu citei isso de volta para ele, ele disse que ainda é pelo AFDC, que é ajuda para criança dependente. Em alguns dos seus escritos, ele indicou que tal ajuda deveria ir para todas as crianças. Entretanto, ela seria taxável de modo que aqueles com renda alta taxável teriam seu dinheiro taxado de volta, enquanto aqueles nas faixas mais baixas teriam o dinheiro disponível para uso por suas crianças.

Gastos correntes para food stamps, assistência em dinheiro, medicaid, [seguro por] invalidez, assistência para aquecimento, assistência para moradia, WIC, merenda escolar e seguro desemprego somam US\$ 100 bilhões. Um pacote

cuidadosamente desenhado para reduzir elegibilidade, sobreposição e abuso para essas áreas com economia potencial de US\$ 10-20 bilhões.

[GLENN] Esta citação saiu do memorando Economic Dunkirk. Refraseada, eu acho que nós teríamos de dizer que o Sr. Stockman está pedindo um corte de 10 a 20 por cento em todos os programas de pagamento obrigatório. Talvez isso possa ser feito; talvez não possa. Mas eu acho que apenas aceitar isso sem questionamento pode ser mais do que nós deveríamos estar fazendo. [tradução nossa]¹¹¹

Glenn então se pronuncia a respeito da nomeação de Stockman, que ainda seria apreciada:

Agora, eu vou ser o último no Senado dos EUA a dizer que nós não podemos melhorar drasticamente em muitos desses programas que foram longe demais, muito além de qualquer coisa que o Congresso tenha pretendido. Eu certamente apoio fazê-los eficiente. Mas eu penso que apenas clamar por ações que vão de alguma maneira automaticamente ter economia potencial de US\$ 10 a 20 bilhões se traduz em um corte de 10 a 20 por cento em todos os programas listados. Não há nada mais que você possa deduzir de sua declaração. Então eu penso que todas as pessoas neste país que estão apenas ignorando a nomeação do Sr. Stockman para o OMB – o segundo cargo mais poderoso no governo, um que vai fazer mais para determinar as prioridades que esta nação tem em relação a seus próprios cidadãos que qualquer outro cargo exceto o presidente – deveria estar a par dessas coisas antes de nós aprovarmos o Sr. Stockman para este trabalho para o qual ele foi indicado. Muitos programas vão ser cortados, obviamente, e direitos cortados entre 10 e 20 por cento se o Sr. Stockman conseguir o que deseja. [tradução nossa]¹¹²

¹¹¹ *Congressional Record*, Vol. 127, pt. 1. 1981, p. 1015. No original: “Welfare, as we know it, should be abolished for all but the nonworking-the aged, blind and disabled-whose eligibility can be ascertained by reference to physical characteristics.” In other words unless you have an eye missing, an arm missing, a leg missing, or you are quadraplegic, that is, unless you have a visible handicap, you should not receive welfare. That is admittedly taken out of context, and when I quoted it back to him, he said he is still for AFDC, that is aid for dependent children. In some of his writings he indicated that such aid should go to every child. However, it would be taxable so that those with high taxable incomes would have their money taxed back by the Government, while those in lower tax brackets would have the money available to use for their children.

[...]

Current expenditures for food stamps, cash assistance, medicaid, disability, heating assistance, housing assistance, WIC, school lunches and employment compensation amount to \$100 billion. A careful tailored package to reduce eligibility, overlap and abuse for these areas with potential savings of \$10-\$20 billion. [GLENN] This quote was out of his Economic Dunkirk memorandum. Rephrased, I guess we would have to say that Mr. STOCKMAN is calling for a 10 to 20 percent cut in all of the entitlement programs. Maybe that can be done; maybe it cannot. But I think just to accept this without challenge may be more than we should be doing.

¹¹² *Ibid*, p. 1015. No original: “Now, I am going to be the last one in the U.S. Senate to say that we cannot improve drastically on many of these programs that have gone too far, far beyond anything Congress ever intended. I certainly support making them efficient. But I think to just call for actions that are going to somehow automatically have potential savings of \$10 to \$20 billion translates into a 10 to 20 percent cut in all those programs listed. There is nothing else you can imply from his statement. So I think all those people in this country who are just ignoring the nomination of Mr. STOCKMAN to OMB-the number two

É bem verdade que existiam visões mais moderadas para lidar com a questão do *welfare* e do aumento exponencial dos gastos com programas do gênero. Richard S. Schweiker, novo secretário de saúde e serviços humanos, propôs por exemplo que o AFDC operasse pelo sistema de *block grants*, isto é, quando o governo federal libera uma determinada soma para que os estados implementem e operem programas condizentes com a legislação federal.¹¹³ Como já vimos anteriormente, a mudança do sistema de *entitlements* para o sistema de *block grants* é uma peça-chave para a descentralização dos programas sociais governamentais e significaria a desconstrução de uma conquista histórica. No entanto, apenas a administração Clinton conseguirá transformar o sistema de *welfare* num sistema de *block grants* (já não mais o AFDC, que será abolido, mas o TANF).

A proposta de orçamento para o ano fiscal de 1982 veio de acordo com os preceitos do *reaganomics* e as visões de Stockman: previa cortes abruptos e generalizados de impostos, com consequente queda na receita, cortes de gastos ainda mais rigorosos, e previsões econômicas otimistas para os anos seguintes, com queda da inflação e retomada do crescimento econômico.

Tendo de se manifestar a respeito das propostas, as duas casas editaram resoluções sobre o orçamento (H.Con.Res 115 e S.Con.Res. 19). Essas duas resoluções deveriam então ser unidas para a edição de uma resolução conjunta para o orçamento publicada no relatório 97-86. Esta resolução instituiu, entre outras coisas, o processo de reconciliação,

most powerful position in this Government, one that will do more toward determining the priorities that this Nation has toward our own citizens than any office except the President himself-should be aware of these things before we approve Mr. STOCKMAN for this job which he has been nominated. Many programs are going to get cut, obviously and entitlements cut in the 10 to 20 percent range if Mr. STOCKMAN has his way”.

¹¹³ *Congressional Record*, Vol. 127. Pt. 2. 1981, p. 1662.

no qual deveriam ser feitos diversos cortes para obedecer aos valores decididos pela comissão de orçamento.

O processo de reconciliação, tal como foi feito em 1981, consistiu basicamente num grande esforço para o corte de despesas. Isso torna os gastos sociais ainda mais sensíveis, posto que cortes em obras de longo prazo, por exemplo, impactam a destinação de verbas (*budget authority*), mas não impactam na mesma medida os gastos efetivos (*outlays*), posto que uma despesa liberada dois ou três anos atrás vai sendo gasta gradualmente ao longo da realização da obra. Já os gastos sociais possuem uma relação *outlay/budget authority* de praticamente 100%: uma parte muito grande daquilo que se destina a certos programas sociais é inteiramente gasto ao longo do ano. Portanto, quando se quer cortar os gastos efetivos (*outlays*), os programas sociais são uma área preferencial.

É importante notar ainda que existem as chamadas *appropriation bills*, que são as leis que visam financiar a atividade de agências governamentais e programas não-mandatários, isto é, gastos discricionários. Entretanto, boa parte dos programas aqui analisados, por serem os chamados *entitlements*, isto é, programas que geram um direito subjetivo que a administração necessariamente tem de atender, esses gastos são considerados obrigatórios e exigem mudança nas leis que regulamentam esses programas.

Chamamos a atenção ainda para a importância de, quando analisarmos a performance dos políticos do Congresso em relação a seu eleitorado, levar em consideração a diferença entre deputados e senadores: enquanto senadores são eleitos por um estado inteiro, deputados possuem sua base em apenas um distrito. Portanto, é comum que haja deputados liberais em estados conservadores, por de modo geral representarem uma área mais liberal que o resto do estado, de modo geral uma região metropolitana. Muito comum nos estados do Sul, por exemplo.

Ao longo deste capítulo, mencionaremos algumas siglas de instituições que avaliam a atuação de deputados e senadores. São elas o *Americans for Democratic Action*, instituição já mencionada no capítulo sobre liberalismo; e o *Committee on Political Education*, instituição do AFL-CIO. Essas instituições atribuem uma pontuação à atuação desses deputados em função de seus posicionamentos políticos, econômicos e culturais mais ou menos liberais. Por certo, não se tratam de valores tomados ao pé da letra, mas expressam o que instituições importantes no marco do liberalismo americano, com experiência de acompanhamento da trajetória de parlamentares, pensa a respeito das “credenciais” liberais de cada um, para registro do leitor e efeito de comparação com outros políticos avaliados com a mesma régua. As pontuações, como boa parte das informações utilizadas aqui, são tiradas da edição de 1982 do *Almanac of American Politics*.

As duas casas legislativas se dividiram: o Comitê de Orçamento da Câmara, casa dominada pelos democratas, embora tenha efetuado a sugestão de diversos cortes, na linha sugerida pelo presidente, não foram do mesmo tamanho em algumas áreas. Para além disso, havia diferenças de fundo entre as duas visões: o comitê da Câmara, dominado pelos democratas, acreditava que a redução abrupta da arrecadação não necessariamente seria seguida pela retomada do crescimento e o crescimento da arrecadação por via indireta num segundo momento. Pelo contrário, a queda da arrecadação provocaria enormes déficits, aumento das taxas de juros, e conseqüentemente retardaria o crescimento. A proposta do Comitê de Orçamento da Câmara trazia reduções mais modestas, melhor distribuídas entre as classes sociais:

Ao modificar as recomendações do governo, o comitê tem sido especialmente diligente para prover equidade dentro da política geral de controle de gastos e redução de impostos. A proposta fiscal do governo, além dos riscos orçamentários que ela coloca, é desigual. Como mostrado na tabela 3 abaixo, a redução de impostos do governo proporciona aumentos

desproporcionalmente grandes na renda após taxas de famílias de alta renda, proporcionalmente muito menos alívio para famílias de renda baixa e média.

Do lado do gasto, a “rede de proteção” da administração para os verdadeiramente necessitados não é forte o suficiente para proteger esses em maior necessidade, e algumas propostas do governo provavelmente deslocarão famílias de baixa renda do emprego produtivo para o welfare. Portanto, o Comitê propôs modificações do programa do Presidente que poderiam reduzir os desincentivos ao trabalho do programa para famílias de baixa renda, encorajando-as a continuar no emprego em vez de irem para o welfare e que melhor apoiariam aqueles que são genuinamente inaptos ao trabalho. [tradução nossa]¹¹⁴

No que diz respeito ao AFDC e a programas de *welfare*, o comitê tomou na resolução, entre outras medidas, rejeitar o teto de gastos proposto pela administração para o programa Medicaid e restaurar US\$ 600 milhões que haviam sido cortados do AFDC.¹¹⁵ Restaura ainda parte da verba que foi cortada de programas na área de educação e alimentação infantil. No entanto, ao final, argumenta que como demonstração de boa vontade, três quartos dos cortes solicitados pelo governo na área foram atendidos pelo Comitê. Também restaura parte de verbas cortadas de outros programas, como os food stamps, embora não os restitua na sua integralidade nos níveis de 1981.

Uma preocupação constante nos trabalhos da comissão é com a existência de gastos não-controláveis no orçamento, dos quais os mais significativos são os chamados *entitlements*: quando uma pessoa faz jus, por direito, a receber um pagamento do governo federal. Um dos objetivos das diversas tentativas de enxugar o orçamento do governo é

¹¹⁴ HOUSE OF REPRESENTATIVES. H. Con. Res. 115. First Concurrent Resolution on the Budget. – Fiscal Year 1982. Report 97-23. P. 20. No original: “In modifying the administration's recommendations, the Committee has been especially diligent to provide equity within the overall policy of spending restraint and tax reduction. The administration's tax proposal, in addition to the budgetary risks it poses, is inequitable. As shown in table 3 below, the administration's tax reduction provides disproportionately large increases in the aftertax income of high-income families, proportionately much less relief to low and middle-income families.

On the spending side, the administration's "safety net" for the truly needy is not strong enough to protect those most in need, and some administration proposals are likely to displace low income families from productive employment to welfare. Therefore the Committee has proposed modifications of the President's program which would reduce the work disincentives of the program for low-income families, encouraging them to continue employment rather than go on welfare and which would better support those who are genuinely unable to work.”

¹¹⁵ HOUSE OF REPRESENTATIVES. H. Con. Res. 115. First Concurrent Resolution on the Budget. – Fiscal Year 1982. Report 97-23. P. 21-25.

evitar que uma parte muito grande do orçamento esteja comprometida com o pagamento de *entitlements*.

Ao exporem suas posições, aparentemente os representantes democratas se dividem: embora todos eles sejam contra aprovar *ipsis litteris* o orçamento enviado pela administração, alguns criticaram os cortes realizados, enquanto outros se limitaram a reconhecer a necessidade de cortar, mas de maneira mais compassiva. Outros, entretanto, endossam os cortes, sendo contrários entretanto às expectativas róseas de arrecadação, crescimento e desemprego para os anos seguintes.

Paul Simon, democrata de Illinois,¹¹⁶ chama a resolução de documento de compromisso, porém admite que não provê trabalhos no serviço público e não fornece níveis adequados de assistência estudantil; segundo Jim Mattox, democrata do Texas,¹¹⁷ nenhum presidente teve um grau tão grande de cooperação e apoio; entretanto, afirma que

[...] este Comitê não poderia, num período de alta inflação, aceitar teorias dúbias de “supply-side” sobre cortes de impostos generalizados que não sejam especificamente voltados para aumentar a produtividade e expandir a formação de capital e o investimento. O plano de impostos sugerido por este comitê, portanto, é mais justo e equânime, e corre um risco substancialmente menor de aumentar a pressão inflacionária. [tradução nossa]¹¹⁸

Mattox ainda ecoa as críticas aos cortes:

¹¹⁶ Simon é do vigésimo-quarto distrito de Illinois, que corresponde à cidade de Cairo, na junção dos rios Ohio e Mississippi. O distrito é fortemente democrata, mas Simon está progressivamente perdendo sua base: o distrito se parece muito mais com o sul em transição do que com um distrito do meio-oeste. A cidade tem histórico de conflitos raciais entre a maioria branca e uma minoria negra. Portanto, a pressão republicana sobre o deputado aumenta. Simon, entretanto, possui uma atuação liberal relativamente sólida, com um score de 78 pela ADA em 1980, e se tornou impopular com o eleitorado do distrito por conta de seu apoio a Ted Kennedy em 1980. De todo modo, os distritos de Illinois serão redesenhados em 1982. V BARONE; UJIFUSA (1981, p. 340).

¹¹⁷ Quinto distrito; partes leste e sul da cidade de Dallas, com eleitorado negro considerável, porém majoritariamente proletariado branco. Entretanto, é um eleitorado heterogêneo, acima de tudo. Mattox enfrentou dois desafios republicanos nas eleições anteriores, tendo vencido com 51% dos votos, o que impulsionou seus votos no Congresso consideravelmente para a direita. O distrito frequentemente vota em candidatos republicanos. V. (BARONE; UJIFUSA, 1981, p. 1063).

¹¹⁸H. Con. Res. 115. First Concurrent Resolution on the Budget. – Fiscal Year 1982, P. 313. No original: “this Committee could not, in a period of high inflation, accept dubious ‘supply-side theories’ about across-the-board tax cuts that were not specifically targeted toward increasing productivity and expanding capital formation and investment. The tax plan suggested by this Committee, therefore, is more fair and equitable, and runs a substantially lesser risk of increasing inflationary pressure”.

Infelizmente, as propostas do presidente no que dizem respeito às necessidades humanas foram lamentavelmente insuficientes. Elas pediram por um sacrifício injusto, justiça desigual e penalizaram famílias marginais com crianças. Justiça e equidade governaram nossas deliberações neste Comitê. Portanto, nós recomendamos a restauração dos fundos para Medicaid, food stamps, serviços legais e benefícios dos veteranos. Nós não podemos desejar que os desejos e sofrimentos dos nossos idosos, pobres e desempregados não existam. [tradução nossa]¹¹⁹

Stephen J. Solarz, democrata do 13º distrito de Nova York, que corresponde à região centro-sul do Brooklyn¹²⁰:

Os cortes propostos pelo governo de US\$ 13 bilhões de importantes programas sociais como Título XX, ensino fundamental e médio, emprego e treinamento, medicaid, food stamps, AFDC, nutrição infantil e assistência de energia para pessoas de baixa renda e de outros programas pensados para manter nossa infraestrutura, restaurar nossas cidades, e reduzir nossa dependência de petróleo importado. O Comitê de Orçamento da Câmara restaurou aproximadamente US\$ 8 bilhões para esses programas. Essas restaurações são completamente consistentes com a responsabilidade fiscal e farão muito para mitigar os impactos adversos da proposta de Reagan sobre os menos aptos a se manter por si próprios bem como aumentar nossa competitividade. [tradução nossa]¹²¹

Solarz ainda apóia explicitamente o corte de impostos sugerido pelo comitê, em detrimento daquele sugerido pela administração:

O corte de impostos democrata vai providenciar alívio necessário para contribuintes de baixa e média renda. Além disso, o déficit do orçamento da Câmara é substancialmente menor que o do governo. [tradução nossa]¹²²

¹¹⁹ H. Con. Res. 115. First Concurrent Resolution on the Budget. – Fiscal Year 1982, P.313. No original: “Unfortunately, the President's proposals with respect to human needs fell woefully short. They called for unfair sacrifice, unequal justice and penalized marginal families with children. Fairness and equity governed our deliberations in this Committee. Therefore, we recommend the restoration of funds for medicaid, food stamps, legal services and veterans' benefits. We cannot wish away the want and suffering of our aged, our poor and our unemployed”.

¹²⁰ Distrito de maioria judaica e base tradicional da máquina democrata em Nova York; Solarz, entretanto, não venceu como parte desta máquina e pode ser considerado um *outsider*.

¹²¹ H. Con. Res. 115. First Concurrent Resolution on the Budget – Fiscal Year 1982, p. 314. No original: “The Administration proposed cuts of \$13 billion from important social programs like Title XX, elementary and secondary education, employment and training, medicaid, food stamps, AFDC, child nutrition and low-income energy assistance and from other programs intended to maintain our infrastructure, restore our cities, and reduce our reliance on imported oil. The House Budget Committee restored approximately \$8.0 billion to these programs. These restorations are completely consistent with fiscal responsibility and will do much to mitigate the adverse impacts of the Reagan proposal on those least able to fend for themselves as well as to improve our competitiveness”.

¹²² H. Con. Res. 115. First Concurrent Resolution on the Budget. – Fiscal Year 1982, P.314. No original: “The Democratic tax cut will provide needed relief to lower- and middle-income taxpayers. In addition, the House budget deficit is substantially smaller than the Administration's”.

Admite, entretanto, a necessidade dos cortes: “A realidade política sugere, entretanto, que a maioria dos americanos e o Congresso acreditam que o orçamento deve ser cortado ao redor de US\$ 30 bilhões. Nós cortamos com a maior justiça possível” [tradução nossa].¹²³ E termina sua intervenção apresentando o orçamento da Câmara como uma alternativa: “Por essas razões, eu insto todos que acreditam que o orçamento de Reagan é inaceitável a apoiar a resolução do Comitê de Orçamento da Câmara”.¹²⁴

Bill Nelson, democrata da Flórida,¹²⁵ deputado que se posiciona a favor da indústria da defesa, tem uma posição mais explícita de apoio aos cortes:

Embora cortes no orçamento não devam ser considerados uma panaceia para inflação alta, é um primeiro passo necessário para implementar qualquer plano de recuperação econômica. O impacto psicológico de uma política fiscal apertada é muito importante. Isso não pode ser medido por modelos econômicos atuais, mas o efeito é significativo e positivo. Se nós estivermos aptos a transferir a responsabilidade de muitos dos programas do governo federal para o povo, a quem ela pertence, e se nós estivermos aptos a cortar o desperdício, fraude e abuso do governo federal, nós podemos estabelecer o governo como líder em fazer o tipo de sacrifício necessário para colocar esta economia na estrada da recuperação. [tradução nossa]¹²⁶

¹²³ H. Con. Res. 115. First Concurrent Resolution on the Budget. – Fiscal Year 1982. No original: “Political reality suggests, however, that the majority of Americans and the Congress believe that the budget must be cut by about \$30 billion. We have cut as fairly as possible”.

¹²⁴ H. Con. Res. 115. First Concurrent Resolution on the Budget. – Fiscal Year 1982. No original: “For these reasons, I urge all who believe that the Reagan budget is unacceptable to support the House Budget Committee resolution”.

¹²⁵ Nelson representa o nono distrito, com os condados de Brevard (Kennedy Space Center) e Orange (Disney World). Sucessivas ondas migratórias fizeram o condado oscilar entre candidatos democratas e republicanos, até que Nelson vencesse a disputa pela sua vaga com recursos próprios. Em 1976, Ford bateu Carter aqui com 54% a 46%; em 1980, Reagan bateu Carter por 62% a 32%, com 5% de Anderson. Nelson é ótimo exemplo de deputado sulista que constitui a base mais oscilante do partido, não por conta do passado do sul, mas pelo histórico migratório de um estado heterogêneo e em constante mutação. As avaliações de Nelson pelo ADA são de 11 e 37 para 1979 e 1980; do COPE, de 30 e 37 para 1979 e 1980 respectivamente.

¹²⁶ H. Con. Res. 115. First Concurrent Resolution on the Budget. – Fiscal Year 1982. No original: “While budget cuts are not to be considered a panacea for high inflation, it is a necessary first step to implement any economic recovery plan. The psychological impact of a tight fiscal policy is very important. This cannot be measured by current economic models, but the effect is significant and positive. If we are able to shift the responsibility of many of the federal government programs to the people, where it belongs, and if we are able to trim the waste, fraud and abuse from the federal government, we could establish government as the leader in making the kind of sacrifice necessary to get this economy on the road to recovery”.

Richard Gephardt (um dos futuros próceres do DLC), Norman Mineta (deputado pelo distrito do Vale do Silício, na Califórnia), Leon Panetta (oriundo do Partido Republicano da Califórnia no início da década de 70, por pensar que ele estaria se distanciando demais do centro)¹²⁷, Tim Wirth (outro futuro *New Democrat*, do Colorado), todos do Partido Democrata, submeteram uma visão suplementar na qual afirmam que estão de pleno acordo com a meta do presidente de reduzir o tamanho do governo em termos bastante enfáticos:

O Presidente propôs diminuir a taxa de crescimento dos gastos federais, reduzindo o tamanho do governo – incluindo seu labirinto de regulações – e provendo alívio nos impostos. Nós estamos em acordo com cada uma dessas metas e vamos trabalhar com o Presidente para alcançá-las. O Presidente está correto em pedir pelo nível de redução de gastos que ele propôs. [tradução nossa]

Depois de fazer críticas ao déficit proposto pela administração, o grupo elenca uma série de medidas que foram adotadas pelo comitê para mitigar os cortes:

Enquanto o Comitê aprovou as propostas do governo para manter tais programas como Head Start, trabalhos de verão e merenda escolar gratuita, desenhada para esse propósito, o Comitê rejeitou uma combinação de outros cortes nos food stamps, AFDC, serviços sociais e medicaid que reduziriam os níveis de renda dos trabalhadores pobres abaixo daqueles de casas totalmente dependentes de assistência pública. [tradução nossa]

Sobre o ajuste de Reagan, fala ainda sobre a questão da justiça tributária:

O Presidente propôs uma redução de impostos que dá o alívio mais substancial aos americanos mais ricos em vez de à classe média, e dá muito pouca atenção para as áreas de necessidade mais urgente, o que inclui a estimulação do investimento e da poupança. Seu programa é baseado na fé não testada de que mais renda gastável vai, com o tempo, levar a maior investimento na capacidade industrial produtiva sem causar um aumento inaceitável da inflação no ínterim.

Outra preocupação-chave é a ausência na proposta do governo de qualquer ação para fechar numerosas brechas tributárias que proveem ganhos diretos

¹²⁷ A história de Panetta merece atenção especial. Ele era do escritório de Direitos Civis do Departamento de Educação e Saúde do governo Nixon e filiado ao Partido Republicano. Desfilou-se do partido e migrou para os democratas após concluir que o partido estava sacrificando a política de dessegregação das escolas em nome da Southern Strategy. Panetta tem histórico de atuação em política orçamentária e virá a ser diretor do OMB durante o governo Clinton. Barone, Ujifusa, p. 106.

para os “poucos privilegiados” sem ajudar nossa economia. Sua eliminação permitiria um corte de impostos maior e mais equitativo. [tradução nossa]¹²⁸

Portanto, o relatório já adianta a posição dos congressistas democratas que será expressa também em plenário, de apoio a cortes no orçamento, mas contra alguns dos cortes propostos pela administração.

Simultaneamente, estava sendo analisado o orçamento na Comissão do Senado. Obedecendo ao critério de maioria da Casa, a comissão de orçamento do Senado era dominada pelos republicanos. Ao ler o relatório anexado à S.Con.Res. 19, se pode constatar que as visões de modo geral estão bem mais próximas da administração republicana, com elogios em profusão à proposta da administração. Cita diversas estatísticas procurando mostrar o crescimento intenso do estado norte-americano nas décadas anteriores.

- Desde 1950, o total dos gastos do governo, federal estaduais e locais cresceu 1.258%. Foi de 60,5 bi em 1950 para 821,6 bi em 1980. O grosso disso teria ocorrido nos últimos 15 anos. Entretanto, é preciso levar em consideração o efeito da inflação. Corrigindo-se, houve uma aceleração de 3,0% ao ano entre 1962 e 1974 e de 3,5% desde 1974.

¹²⁸ H. Con. Res. 115. First Concurrent Resolution on the Budget. – Fiscal Year 1982, p. 323-326. No original: “The President has proposed slowing the growth rate of Federal spending, reducing the size of government - including its maze of regulations - and providing tax relief. We are in agreement with each of these goals, and will work with the President to achieve them. The President is correct in calling for the level of spending reductions which he has proposed. [...]”; “While the Committee approved the Administration proposals to maintain such programs as Head Start, summer jobs and free school lunches, designed for that purpose, the Committee rejected a combination of other cuts in food stamps, AFDC, social services and medicaid which would reduce income levels of the working poor below those of households totally dependent on public assistance”; “the President has proposed a tax reduction that gives the most substantial relief to the wealthiest Americans rather than to the middle class, and gives too little attention to the most urgent areas of need, which include the stimulation of investment and savings. His program is based on the untested faith that more spendable income will, in time, lead to greater investment in productive industrial capacity without causing an unacceptable rise in inflation in the interim.

Another key concern is the absence in the Administration proposal of any action to close numerous tax loopholes which provide windfall gains to the ‘privileged few’ without helping our economy. Their elimination would allow for a larger and more equitable tax cut”.

- A fatia do governo federal também aumentou na medida em que governos estaduais e locais contaram com o tesouro federal para financiar seus gastos. Federal grants são 25% dos orçamentos estaduais e locais comparado com 15% em 1965. Em 1980, o governo federal promoveu 72,3% de todos os gastos governamentais comparado com 67% em 1971. É o nível mais alto desde o fim da guerra da Coreia em 1954, quando esse valor foi de 74,9%.
- Nos 30 anos anteriores, o PNB cresceu a uma taxa anual de 7,7% enquanto os gastos governamentais cresceram 9,1% (taxas nominais).
- Gastos governamentais eram 32% do PNB em 1980 contra 21% em 1954.
- Em 1953, cada dólar gasto em defesa e assuntos internacionais, 78 centavos foram gastos em programas domésticos. Em 1980, cada dólar gasto em defesa e assuntos internacionais, foram gastos 4,32 em programas domésticos.
- Esses gastos foram financiados com um aumento do déficit.
- Fala então sobre aumento dos impostos, como isso prejudica a economia, diminuindo o investimento e a produtividade, sobre como o aumento do déficit cria uma taxação oculta, com aumento dos juros.

Após o texto final, a comissão de orçamento do Senado votou uma série de requerimentos. A maioria republicana optou, por exemplo, por adotar as estimativas da administração no seu relatório, e não as do CBO, mais pessimistas. Quanto ao resultado final da votação mais importante, para encaminhar a resolução ao senado, alguns democratas também votaram a favor, como o Senador Lawton Chiles,¹²⁹ da Flórida, que votou a favor da resolução:

¹²⁹ Chiles é uma das estrelas ascendentes do chamado New South democrata dos anos 70, ao lado de governadores como Reubin Askew, da Flórida, e Jimmy Carter, da Geórgia. Nesse contexto, é um estado que possuía uma população no norte, na região conhecida com Panhandle, atrelada culturalmente ao sul profundo, mas cada vez mais marcada por um influxo migratório do norte que acabaria por transformar o estado num *swing state*, isto é, num estado que não se atrela tradicionalmente a nenhum dos dois partidos numa eleição nacional.

Eu votei para que o Comitê emitisse esta resolução porque eu quis dar ao plenário do Senado uma oportunidade de agir rapidamente no plano econômico do Presidente.

O Presidente nos desafiou a seguir um novo e ousado caminho, uma nova direção de reduzir o tamanho dos gastos do governo e dos impostos. Ele está nos desafiando a deixar que o setor privado carregue a responsabilidade pelo crescimento econômico.

Estou propenso a aceitar esses desafios e apoiar a proposta do Presidente de grandes cortes de gastos e impostos em 1981 e 1982.

A chave para revitalizar nossa economia do setor privado é reduzir a quantidade de gastos federais relativos ao tamanho da economia. Isto irá nos permitir desenhar o tipo de corte de impostos de que precisamos para estimular a produtividade, tecnologia e a criação de novos empregos. [tradução nossa]¹³⁰

Nota-se como alguns congressistas democratas, especialmente no Senado, estavam propensos a endossar a ideia de que os cortes de gastos provocariam uma revitalização da economia. Chiles vai além e discute os modelos de financiamento dos programas governamentais:

Aumento do financiamento federal tem significado aumento do controle federal. Como parte de nossa nova direção, nós vamos reduzir a parcela federal dos gastos estaduais e locais. Isso vai aumentar a capacidade dos cidadãos em cada comunidade para decidir o que eles estão dispostos a financiar com impostos. Parte de reduzir os repasses federais, nós deveríamos reduzir os controles federais sobre as atividades locais. Em áreas demais, o governo federal tenta ditar a política local porque está pagando 5 ou 10 por cento dos custos. Embora nos devamos manter a prestação de contas para o uso adequado de verbas federais, e destiná-las para o topo das necessidades prioritárias nacionais, nós devemos focar em resultado de performances e parar de tentar prescrever o modo como os programas devem ser geridos a nível local. [tradução nossa]¹³¹

¹³⁰ UNITED STATES SENATE. Committee on Budget. S.Con. Res. 17. First Concurrent Resolution on Budget, FY 1982. P. 221-222. No original: "I voted to report this budget resolution out of Committee because I wanted to give the full Senate an opportunity to act quickly on the President's economic plan. The President has challenged us to set out on a bold new path, a new direction of reducing the size of government spending and taxes. He is challenging us to let the private sector bear the responsibility for economic growth.

I am willing to accept those challenges and support the President's proposal for big spending and tax cuts in 1981 and 1982.

The key to revitalizing our private sector economy is to reduce the amount of Federal spending relative to the size of the economy. That will allow us to design the kind of tax cut we need to stimulate productivity, technology, and the creation of new jobs".

¹³¹Ibid, p. 222. No original: "Increased Federal financing has meant increased Federal control. As part of our new direction, we will reduce the Federal share of State and local spending. This will increase the ability of citizens in each community to decide what they are willing to pay taxes for. Part and parcel to reducing Federal grants, we ought to reduce Federal controls on local activity. In all too many areas, the Federal Government tries to dictate local policy because it is paying 5 or 10 percent of the costs. While

Jim Sasser, democrata do Tennessee,¹³² justificou seu voto da seguinte maneira.

Se não se dissesse que se tratava de um democrata, poderia se achar que se tratava de um republicano moderado:

O Comitê de Finanças do Senado, com meu apoio através do voto, adotou agora um programa de recuperação econômica que, combinado com a Resolução Concorrente 9 do Senado, poderia reduzir os gastos federais futuros em quase US\$ 225 bilhões até 1984, promover pontenciais cortes de impostos totalizando US\$ 302 bilhões, e também prover aumento dos gastos com defesa que alcançarão US\$ 250 bilhões de dólares em 1984.

E como o relatório do comitê indica, nós estamos tentando fazer isso e ainda atingir o compromisso do Presidente por um orçamento equilibrado em 1984.

Todas essas são metas louváveis que podem ser apoiadas por membros do Congresso democratas e republicanos. Elas respondem à exortação do Presidente de que nós olhemos para o futuro e proporcionemos um novo programa para trazer a recuperação econômica. Essa é uma meta a que o Congresso pode e deve responder. E é por isso que eu apoiei a ação do Comitê de Orçamento do Senado de enviar a Primeira Resolução Concorrente do Orçamento.

Todavia, com todo o candor, o povo americano deve reconhecer que este programa de recuperação econômica é um experimento que pode ter de ser revisto se as condições econômicas exigirem. E eu penso que os membros democratas e republicanos do Comitê de Orçamento reconhecem este fato. Se nós passarmos este programa numa suposição doutrinária de que ele não pode ou não deve ser modificado numa data futura se as condições econômicas exigirem, nós estaremos prestando um desserviço ao povo americano. [tradução nossa]¹³³

we must maintain accountability for the proper use of Federal funds, and target them to top priority national needs, we must focus on performance outcomes and stop trying to prescribe the way programs should be run at the local level”.

¹³² Sasser é relativamente desconhecido nacionalmente, mas ocupou sua vaga após derrotar o republicano Bill Brock, que após perder a eleição se tornaria o chefe do Comitê Nacional Republicano responsável pela reestruturação que elegeu Reagan. Segundo Barone e Ujifusa, Sasser pertenceria mais à tradição democrata de Al Gore e Estes Kefauver que à de John Stennis, senador segregacionista do Mississippi ainda em atividade no partido, tradição esta que vê o governo federal com bons olhos.

¹³³ First Concurrent Resolution on Budget, FY 1982., p. 224. No original: “The Senate Budget Committee, with my supporting vote, has now adopted an economic recovery program which, combined with Senate Concurrent Resolution 9, could reduce future Federal spending by nearly \$225 billion through 1984, provide for potential tax cuts totalling \$302 billion, and also provide for increased defense outlays which will reach \$250 billion by 1984.

And as the Committee Report indicates, we are attempting to do this and still meet the President's balanced budget pledge in 1984.

These are all worthy goals which can be supported by both Democratic and Republican Members of Congress. They respond to the President's exhortation that we look to the future and provide a new program to bring about economic recovery. That is a goal which the Congress can and should respond to. And that is why I have supported the Senate Budget Committee's action in reporting the First Concurrent Budget Resolution.

As críticas de Gary Hart (Colorado, futuro candidato nas primárias contra Walter Mondale) são um modelo da via da crítica ao *reaganomics* pelo flanco da responsabilidade fiscal:

Visões da minoria do Senador Gary Hart:

Eu votei contra a resolução deste comitê duas vezes porque ela perpetua os déficits orçamentários numa época em que tanto o Presidente como o Congresso prometeram ao povo americano um orçamento equilibrado. Considerando que eu apoio, e tenho apoiado, a maior parte do programa econômico do Presidente, eu sinto uma obrigação de explicar as poucas diferenças – diferenças sérias entretanto – que compelem minha oposição à resolução como um todo.

Desde o início, eu tenho apoiado quatro das cinco partes do programa econômico do presidente.

- (1) Eu apoiei cortes orçamentários que estavam no nível que o Presidente propôs. Em alguns casos, eu ofereci cortes substitutos. De todo modo, meu compromisso com a eliminação dos déficits orçamentários – como evidenciado pelo meu voto e os votos dos meus companheiros democratas em apoio da instrução de reconciliação – é claro.
- (2) Eu apoio aumentos legítimos em gastos com segurança nacional que são tão grandes quanto os que o Presidente requereu. Alguns de meus colegas sugeriram que o pedido do governo fosse reduzido para encorajar o Departamento de Defesa a empreender otimizações administrativas e gerenciais. Tais melhorias são possíveis e desejáveis, mas eu sinto fortemente que os fundos envolvidos são urgentemente necessitados por outros programas de segurança nacional que o governo ainda não atendeu.
- (3) Eu tenho apoiado reduzir ou eliminar regulação governamental desnecessária, e proposto um número de medidas de reforma regulatória por mim mesmo.
- (4) E eu tenho apoiado reduções pontuais em impostos sobre negócios para estimular o investimento. De fato, o programa de impostos que eu ofereci no Committee proporciona reduções de mais de duas vezes o nível proposto pelo governo.
- (5) Além disso, eu concordo com o governo que nós devemos reduzir impostos sobre renda pessoal para contrabalançar os efeitos da inflação em contribuintes individuais.

Mas, esta resolução é fatalmente defeituosa porque mantém o programa experimental, inflacionário de 3 anos de cortes de impostos pessoais de Kemp-

However, in all candor, the American people must recognize that this economic recovery program is an experiment that may need to be revised if economic conditions warrant. And I think that Democratic and Republican members in the Budget Committee recognize that fact. If we pass this program on a doctrinaire assumption that it cannot or should not be modified at a future date as economic conditions warrant, we are doing a disservice to the American people”.

Roth. Este experimento é mal-fundado por um número de razões: primeiro não há prova de que Kemp-Roth trará a revolução nos hábitos de poupança individual pelos quais o governo espera. Segundo, este corte de impostos é severamente enviesado em favor dos ricos num momento em que a inflação exerce um fardo tão pesado sobre os pobres e a classe média.

Mas, mais importante, incluindo 3 anos de Kemp-Roth sem identificar e propor cortes equivalentes nos gastos, esta resolução lança as fundações para déficits orçamentários muito em excesso de qualquer coisa que eu tenha visto. [tradução nossa] ¹³⁴

Gary Hart é um bom exemplo de democrata que concorda com o programa do presidente, exceto com os pressupostos que embasam a Kemp-Roth Bill e o Reaganomics. Hart posteriormente seria um dos quadros de maior destaque entre os chamados *New Democrats*.

Metzemaum (Ohio) ¹³⁵ está numa linha mais tradicional e critica os cortes propostos pela administração:

¹³⁴ First Concurrent Resolution on Budget, FY 1982., p. 239-240. No original: "Minority views of Senator Gary Hart:

I voted against this Committee's resolution twice because it perpetuates budget deficits at a time when both the President and the Congress have promised the American people a balanced budget. Since I support, and have supported, most of the President's economic program, I feel an obligation to explain the few differences - serious differences nonetheless - that compel my opposition to the resolution as a whole. From the beginning, I have supported four of the five parts of the President's economic program.

(1) I supported budget cuts that were at the level the President proposed. In some instances, I offered substitute cuts. Nonetheless, my commitment to eliminating budget deficits - as evidenced by my vote and the votes of my fellow Democrats in support of the reconciliation instruction - is clear.

(2) I support legitimate increases in spending for national security that are fully as large as the President requested. A number of my colleagues have suggested that the Administration's request be reduced, to encourage the Department of Defense to undertake management and administrative efficiencies. Such improvements are possible and desirable, but I feel strongly the funds involved are urgently needed for other national security programs that the Administration has not yet addressed (3) I have supported reducing or eliminating unnecessary government regulation, and proposed a number of regulatory reform measures on my own.

(4) And I have supported targeted reductions in business taxes to stimulate investment. In fact, the tax program I offered in Committee provided reductions more than twice the level proposed by the Administration.

(5) Furthermore, I agree with the Administration that we must reduce personal income taxes to offset the effects of inflation on individual taxpayers.

But, this resolution is fatally defective because it retains the experimental, inflationary 3-year Kemp-Roth program of personal tax cuts. This experiment is ill-founded for a number of reasons: First there is no evidence that Kemp-Roth will bring about the revolution in personal savings habits the Administration hopes for. Second, this tax cut is severely biased toward the wealthy at a time when inflation exacts so heavy a toll on the poor and middle-class.

But, most importantly, by including 3 years of Kemp-Roth without identifying and proposing equivalent cuts in spending, this resolution will lay the foundation for budget deficits far in excess of any we have yet seen".

¹³⁵ Metzemaum possui uma pontuação sólida com a ADA e a COPE, de 100, 84 e 83 para a primeira em 1978, 1979 e 1980; e 84, 95 e 94 para a segunda em 1978, 1979 e 1980. O estado de Ohio, hoje

Finalmente, este pacote orçamentário para o ano fiscal de 1982 contém cortes nos programas da seguridade social que não são apoiados nem mesmo pelo governo. O Comitê votou para cortar US\$ 21 bilhões em benefícios da seguridade social, incluindo US\$ 7 bilhões no ano fiscal de 1982. Desse total, US\$ 3,6 bilhões serão poupados postergando o ajuste de custo de vida dos benefícios para ou o índice de inflação ou de salários, o que for menor, e US\$ 1 bilhão será poupado com a eliminação do benefício mínimo da seguridade social, que vai para os beneficiários que são mais velhos e frequentemente mais necessitados. Esses cortes na seguridade social contradizem a promessa do governo de manter uma rede de proteção social. Eles contradizem promessas feitas durante a campanha presidencial de 1981 de deixar os benefícios da seguridade social intactos. Isso é uma promessa quebrada que terá severo impacto nas rendas e vidas de milhões de beneficiários da seguridade social. [tradução nossa]¹³⁶

James Exon (Nebraska) é considerado um democrata conservador em matéria fiscal, tendo concorrido a governador em 1970 com uma plataforma de corte de gastos num estado pouco afeito às políticas democratas a nível nacional¹³⁷:

Embora eu não concorde com cada uma das propostas de redução de gastos, eu apoio e aplaudo o teto geral de gastos. De fato, na minha opinião, nós não fomos longe demais nesta área. [tradução nossa]¹³⁸

A previsão do *Budget Act* era que a resolução da Câmara fosse votada em plenário e então fosse encaminhada para o Senado para dirimir diferenças. Muito embora o Comitê de Agricultura da Câmara tenha rejeitado um corte brutal nos *food stamps*, diversas outras áreas foram afetadas pelo resultado final aprovado. A alteração foi fruto de uma

considerado um swing state com inclinação republicana, neste momento tem dois senadores democratas, e as cidades industriais, como Cleveland, sofrendo com o abandono econômico do cinturão da ferrugem, apoiaram Kennedy contra Carter em 1980. BARONE; UJIFUSA (1981, p. 850).

¹³⁶ First Concurrent Resolution on Budget, FY 1982., p. 244. No original: "Finally, this FY 1982 budget package contains cuts in the social security programs not even supported by the Administration. The Committee has voted to cut \$21 billion in social security benefits, including \$7 billion in FY 1982. Of that total, \$3,6 billion will be saved by postponing the cost-of-living adjustment for social security benefits to either the Consumer Price Index or the wage index, whichever is lower, and \$1 billion will be saved by the elimination of the minimum social security benefit, which goes to those recipients who are the oldest and often the most needy. These cuts in social security contradict the Administration's promise to retain a social safety net. They contradict promises made during the 1981 Presidential campaign to leave social security benefits intact. This is a broken promise which will have a severe impact on the incomes and lives of millions of social security recipients".

¹³⁷ BARONE; UJIFUSA (1981, p. 644).

¹³⁸ First Concurrent Resolution on Budget, FY 1982., p. 264. No original: "Although I do not agree with each and every one of the Committee's proposals for spending reductions, I endorse and applaud the overall spending ceiling. Indeed, in my opinion, we have not gone far enough in this area".

articulação bipartidária, liderada pelos deputados Delbert Latta, republicano de Ohio, e Phil Gramm, democrata do Texas. A atuação de Gramm surpreendeu a membros do seu próprio partido e sabotou os esforços de seu colega James Jones, de Oklahoma, presidente do Comitê de Orçamento e que vinha conduzindo a tramitação até então.

Em 28 de abril, algumas semanas depois de se recuperar de um atentado a mão armada, o presidente Reagan dirigiu-se às duas Casas reunidas, e assim colocou a questão:

O Comitê de Orçamento do Senado, sob a liderança de Pete Domenici, acabou de votar hoje uma resolução de orçamento apoiada por democratas e republicanos que é em todos os pontos mais importantes consistente com o programa que nós propusemos. Agora nós buscamos ação favorável no plenário do Senado, mas um teste igualmente crucial envolve a Câmara dos Deputados.

A Câmara logo estará escolhendo entre duas versões diferentes ou medidas para lidar com a economia. Uma é a medida oferecida pelo Comitê de Orçamento da Câmara. A outra é uma medida bipartidária, um substitutivo apresentado pelos congressistas Phil Gramm do Texas e Delbert Latta, de Ohio.

Em favor do governo, deixem-me dizer que nós acolhemos e apoiamos totalmente o substitutivo bipartidário. Ele alcançará todos os alvos essenciais de controlar os gastos do governo, reduzir o fardo tributário, criar uma defesa nacional que não fique atrás de nenhuma outra, e estimular o crescimento econômico e criar milhões de novos empregos.

Ao mesmo tempo, entretanto, eu devo frisar nossa oposição à medida apresentada pelo Comitê de Orçamento da Câmara. Pode parecer que temos duas alternativas. Na verdade, entretanto, não restam mais alternativas. A medida do Comitê muito simplesmente fica muito aquém das ações essenciais que precisamos empreender. [tradução nossa]¹³⁹

¹³⁹ REAGAN, Ronald. Address Before a Joint Session of the Congress on the Program for Economic Recovery. April 28, 1981. Disponível em: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=43756&st=&st1=>. Acessado em: 04 jul. 2017. O vídeo do discurso está disponível no canal do YouTube da Ronald Reagan Foundation: <https://www.youtube.com/watch?v=7T-7BnFo5ao>. No original: “The Senate Budget Committee, under the leadership of Pete Domenici, has just today voted out a budget resolution supported by Democrats and Republicans alike that is in all major respects consistent with the program that we have proposed. Now we look forward to favorable action on the Senate floor, but an equally crucial test involves the House of Representatives.

The House will soon be choosing between two different versions or measures to deal with the economy. One is the measure offered by the House Budget Committee. The other is a bipartisan measure, a substitute introduced by Congressmen Phil Gramm of Texas and Del Latta of Ohio.

On behalf of the administration, let me say that we embrace and fully support that bipartisan substitute. It will achieve all the essential aims of controlling government spending, reducing the tax burden, building a national defense second to none, and stimulating economic growth and creating millions of new jobs.

Neste discurso, Reagan desenvolvia uma estratégia discursiva que seria empregada novamente em outros momentos do debate parlamentar: tentar caracterizar a proposta Gramm-Latta como “bipartidária”. De fato, ela era mais “bipartidária” que o orçamento Jones porque ela tinha mais probabilidade de angariar votos democratas que o substitutivo Jones de angariar votos republicanos. No entanto, ela era na realidade uma iniciativa republicana com o apoio de alguns poucos democratas com o objetivo de quebrar a formação democrata no Congresso. Significativamente, Phil Gramm se desfilia alguns meses depois do Partido Democrata, e se juntaria ao Partido Republicano.

O chamado orçamento Delbert-Latta teve origem num substitutivo apresentado de última hora à proposta de Jones, que por sua vez consistia na versão do comitê de orçamento da Câmara para os cortes, nas quais os democratas já haviam optado por cortar “na carne” de diversos programas importantes para os congressistas democratas, porém optando por restaurar algumas das verbas cortadas na proposta de orçamento da Casa Branca. A “versão Jones” era a versão que unia a maioria dos democratas; como era o texto principal da resolução, seria aprovada sem dificuldade. A disputa se daria, na realidade, em torno dos substitutivos apresentados à resolução, que eram quatro:

- 1) O “orçamento Gramm-Latta”, que recolocava os gastos no nível desejado pela Casa Branca e que estava de acordo com a resolução que tramitava paralelamente no Senado;
- 2) O substitutivo de Walter E. Fauntroy (deputado democrata do Distrito de Columbia, membro do *Black Caucus*), que de todos os orçamentos era o único que propunha um superávit, mas que previa um corte de impostos muito menor e mais centrado em beneficiar a população mais pobre do país;

At the same time, however, I must state our opposition to the measure offered by the House Budget Committee. It may appear that we have two alternatives. In reality, however, there are no more alternatives left. The committee measure quite simply falls far too short of the essential actions that we must take”.

- 3) O substitutivo Obey, que procurava preservar as verbas dos programas ligados a seu comitê, Apropriações, e dos programas educacionais e boa parte das verbas de *welfare*.
- 4) O substitutivo Hefner, que acrescentava 6,6 bilhões para o orçamento de defesa, e havia sido uma concessão de O'Neill, Jones e outros articuladores para angariar apoio de democratas conservadores no Congresso.

Henry S. Reuss, que representa o então 5º distrito de Winconsin, correspondente a área de Milwaukee, então sólido bastião democrata e que já foi representado até mesmo pelo socialista Victor L. Berger, nas décadas de 1910 e 1920, afirma que a proposta de Jones, de certo modo, representa o estado do Partido Democrata naquele momento:

A alternativa democrata representa, assim como o Partido Democrata nos dias de hoje, uma imitação pálida e um pouco mais humana do programa republicano – um pouco mais pesada com os “gatos gordos”, um pouco mais leve com os “gatos magros”, e um pouco mais responsável a respeito do déficit. Em suma, uma melhora, embora dificilmente possa ser um chamado às barricadas. [tradução nossa]¹⁴⁰

Todavia, Reuss admite que o orçamento Jones ainda é melhor que a proposta

Delbert-Latta:

O governo apresentou um programa econômico que em tempos mais antigos e mais sábios teria sido considerado o produto de trabalho de pessoas com ideias malucas. Seus dispositivos lamentáveis incluem: políticas fiscais e monetárias que são totalmente inconsistentes. Uma política tributária que coloca uma fé mística nos instintos sociais superiores dos ricos; e um desejo tocante de comprar armamentos sem pagar por isso. Em cada um desses campos, a resolução do Comitê de Orçamento é preferível ao substitutivo Gramm-Latta. Além do mais, as estimativas de gastos e renda na resolução do Comitê de Orçamento são baseadas em análise honesta, usando técnicas conhecidas e testadas e sólida – se não perfeita – teoria econômica. A análise econômica subjacente ao programa do governo é uma delicada teia de estimativas sem base, suposições, cálculos feitos em guardanapos e pensamento positivo. Irá desabar diante dos ventos da primeira tempestade econômica. [tradução nossa]

¹⁴¹

¹⁴⁰ Congressional Record, v. 127, parte 6, p. 7601. No original: “The Democratic alternative represents, as does the Democratic Party nowadays, a pale and somewhat more human imitation of the Republican program—a little tougher on fatcats, a little easier on thincats, and a bit more responsible about the deficit. In short, an improvement, if hardly a call to the barricades”.

¹⁴¹ Congressional Record, v. 127, parte 6, p. 8022-8023. No original: “The administration has presented an economic program which in earlier and wiser times would have been regarded as the work-product of cranks. Its dismal features include: Monetary and fiscal policies that are totally inconsistent; A tax policy which places a mystical faith in the superior social instincts of the rich; and A touching desire to purchase

Outro grupo democrata bastante crítico da proposta de Jones é o Congressional Black Caucus. Fauntroy, junto com outros membros do cáucus, como Parren J. Mitchell, do 7º distrito de Maryland (distrito predominantemente negro), Louis Stokes, que representava parte da cidade de Cleveland, Ohio, e Augustus Hawkins, representante da Califórnia, veterano no Congresso, primeiro negro a ser eleito pelos estados do Oeste e considerado um campeão do liberalismo no Congresso. Em mais de um momento, esses congressistas afirmam que o substitutivo Fauntroy é a alternativa defendida pelo Black Caucus.

Aqui cabe uma digressão interessante: durante os debates, os membros do black caucus referem-se constantemente ao *Full Employment and Balanced Growth Act*. Esta lei, também conhecida como Humphrey-Hawkins Full Employment Act, foi aprovada durante o governo do democrata Jimmy Carter. O ato estipula quatro metas de forma quinquenal, passíveis de serem revistas pelo Congresso a cada período: pleno emprego, crescimento da produção, controle da inflação e equilíbrio comercial e fiscal. Possui um dispositivo que prevê que essas metas devem ser alcançadas predominantemente pelo setor privado; entretanto, caso isso não seja possível, o setor público deve criar empregos para pessoas que estiverem desempregadas, especialmente de renda mais baixa. Em intervenção no dia 30 de abril, durante os debates da reconciliação, Hawkins aproveitou para criticar não apenas o orçamento do governo Reagan, mas também seu predecessor, Jimmy Carter:

Em 1978, o Congresso esmagadoramente apoiou um conjunto de políticas, metas e procedimentos para atingir pleno emprego e crescimento econômico

weaponry without paying for it. In each of these respects, the Budget Committee's resolution is to be preferred over the Gramm-Latta substitute. Moreover, the estimates of spending and revenues in the Budget Committee's resolution are based on honest analysis, using known and tested techniques and sound-if not perfect-economic theory. The economic analysis underlying the administration's program is a gossamer web of guesstimates, suppositions, table napkin calculations, and wishful thinking. It will scatter before the winds of the earliest economic tempest".

equilibrado. Entretanto, para cada um dos últimos três anos o Presidente apresentou ao Congresso orçamentos baseados em políticas que não podem atingir nossas metas nacionais e não obedecem aos procedimentos estabelecidos na Lei de Pleno Emprego e Crescimento Equilibrado. Essas falhas resultaram em repetidos orçamentos que não equilibram nossas prioridades nacionais. As metas primárias da Lei de Pleno Emprego e Crescimento Equilibrado são reduzir o desemprego a 4 por cento e inflação a 3 por cento em 1983. Claramente, nós vamos errar o alvo se nós não fizermos uma mudança radical na nossa política orçamentária e econômica. O Presidente Reagan estava errado na noite de terça-feira. Ele não está “tentando algo novo”. Ao invés disso ele está propondo elevar os ataques do seu predecessor à fibra econômica do nosso país. [tradução nossa]¹⁴²

Hawkins ecoa ainda um outro argumento, muito popular entre democratas que defendiam os substitutivos Obey e Fauntroy: de que investimentos sociais são uma forma de aumentar a produtividade da economia. Segundo Hawkins, “O que começou como um ataque contra o ‘governo grande’ se transformou numa Guerra total contra os programas domésticos que funcionam para melhorar a eficiência da nossa economia” [tradução nossa].¹⁴³

Os substitutivos Obey e Fauntroy, entretanto, não teriam muita chance de passar, e a disputa se daria mesmo pelo voto dos democratas conservadores, entre o orçamento Jones e o substitutivo Gramm-Latta. Cabe ressaltar, entretanto, que Al Gore, um dos *New Democrats*, defendeu o substitutivo Obey e votou em seu favor.

Richard Gephardt, então deputado pelo Missouri, pelo terceiro distrito (sul de St. Louis e porção adjacente do subúrbio de St. Louis County, basicamente a porção branca da cidade; a porção negra fica no primeiro distrito, representado pelo democrata William

¹⁴² Congressional Record, v. 127, parte 6, p. 8017. No original: “In 1978 Congress overwhelmingly endorsed a set of policies, goals, and procedures for achieving full employment and balanced economic growth. However, for each of the last 3 years the President has presented Congress with budgets based on policies that cannot achieve our national goals and did not comply with the procedures set forth in the Full Employment and Balanced Growth Act. These failures have resulted in repeated budgets that do not balance our national priorities. The primary goals of the Full Employment and Balanced Growth Act are to reduce unemployment to 4 percent and inflation to 3 percent by 1983. Clearly we will miss our mark if we do not make an about-face in our budget and economic policy. President Reagan was wrong on Tuesday night. He is not “trying something new.” Rather, he is proposing to step up his predecessor’s attacks on the economic fiber of our country”.

¹⁴³ Ibidem. P. 8017. No original: ““What began as an attack on ‘Big Government’ has turned into an all out war on domestic programs that work to improve the efficiency of our economy”

Clay, do *Black Caucus*) fez uma defesa clássica, no dia 7 de maio, do orçamento Jones pela via da responsabilidade fiscal:

Ele [Henry Kaufman, célebre economista do setor privado com experiência prévia no Federal Reserve de Nova York] disse, cortes de impostos massivos, grandes saltos nos gastos com defesa e uma diminuição das outras despesas governamentais não vão – não vão, em sua opinião – ser suficientes. Ele disse que essas medidas vão colocar uma pressão extraordinária sobre a política monetária levando a maiores distorções nos mercados financeiros, taxas de juros muito mais altas, e fragilidade adicional do nosso sistema financeiro. Eu acho que se nós continuarmos a não guardar as palavras dos Henry Kaufmans e dos Paul Volckers do mundo, nós vamos continuar a experimentar altas taxas de juros, alta inflação e uma economia claudicante. [tradução nossa] ¹⁴⁴

As estratégias de convencimento por parte dos estrategistas republicanos, entretanto, certamente não se limitaram a pronunciamentos: Reagan prometeu aos democratas do sul que não faria campanha contra aqueles que votassem a favor do substitutivo Gramm-Latta; o diretor político da Casa Branca, Lyn Nofziger, coordenou uma campanha de *lobby* nas bases distritais dos deputados em favor da proposta de Gramm-Latta; quarenta e cinco desses distritos eram considerados conservadores e haviam votado em Reagan em 1980; a Casa Branca previu (acertadamente, como veremos), que esses democratas eram os votos mais sensíveis a serem mudados. Nofziger entrou em contato com associações de empresários e grupos de interesse nesses distritos, que por sua vez organizaram eventos e usaram mala direta para atingir doadores de campanha de Reagan. ¹⁴⁵

O próprio Jones, chefe do comitê de orçamento, mencionou a pressão dos grupos de interesse:

¹⁴⁴ Congressional Record, vol. 127, parte 7, p. 8994. No original: “He [Henry Kaufman, célebre economista do setor privado com experiência prévia no Federal Reserve de Nova York] said, massive tax cuts, large leaps in defense spending, and a slowdown in other Government outlays will not-will not, in his opinion-be enough. He said these measures will place an extraordinary strain on monetary policy leading to further distortions in financial markets, much higher interest rates, and additional fragility of our financial system. I think if we continue to not heed the words of the Henry Kaufmans and the Paul Volckers of the world, we will continue to experience high interest rates, high inflation, and a failing economy”.

¹⁴⁵ PALAZZOLO (1992, p. 100).

Se você acha que pode escapar da pressão votando de um jeito hoje e mudando da próxima vez, você não vai fazer isso porque os mesmos grupos de interesse que estão atrás de você hoje estarão atrás de você amanhã, e você parecerá pior por ser inconsistente. [tradução nossa] 146

O *The New York Times*, ao noticiar a vitória do substitutivo Gramm-Latta na votação do dia 7 de maio, também fazia menção à pressão sofrida por congressistas democratas para que votassem com o governo, de acordo com o presidente da casa, Tip O'Neill:

Os líderes republicanos foram capazes de obter o apoio de todos os 190 membros do partido, enquanto os democratas perderam o voto de 63 conservadores, a maioria sulistas, na votação-chave. O Sr. O'Neill contou aos repórteres que alguns republicanos e democratas conservadores foram ameaçados com vigorosos, bem financiados adversários em 1982 a não ser que apoiassem o orçamento endossado pelo Presidente. [tradução nossa] ¹⁴⁷

Embora o *The New York Times* se refira ao placar de 270-154, este se refere à votação para enviar o orçamento Jones emendado por Gramm-Latta; o placar da votação que desfigurou o orçamento Jones com Gramm-Latta, na verdade, foi de 253 a 176.

Tabulando-se os dados da votação do substitutivo Gramm-Latta, chegamos a um percentual de “recalcitrantes” democratas para cada estado, isto é, aqueles que votaram a favor da emenda Gramm-Latta:

¹⁴⁶ Congressional Record, v. 127, parte 6, p. 8005. No original: “If you think you get out from under the pressure by casting a vote one way today and changing it the next time, you are not going to do it because the same interest groups that are after you today will be after you tomorrow, and you will look worse by being inconsistent”.

¹⁴⁷ TOLCHIN, Martin. HOUSE APPROVES BUDGET PLAN SUPPORTED BY REAGAN, 270-154; DEMOCRATS SPLIT ON KEY VOTE/PRESIDENT 'GRATEFUL'. *The New York Times*. 8 mai. 1981. Disponível em: <http://www.nytimes.com/1981/05/08/us/house-approves-budget-plan-supported-reagan-270-154-democrats-split-key-vote.html>. Acessado em: 12 jul. 2017. No original: “Republican leaders were able to enlist the support of all 190 party members, while the Democrats lost the votes of 63 conservatives, mostly Southerners, on the key vote. Mr. O'Neill told reporters that some Republicans and conservative Democrats had been threatened with vigorous, well-financed opponents in 1982 unless they supported the budget endorsed by the President”.

Sigla estado	“Recalcitrantes” por estado	Porcentagem de “recalcitrantes”
VA	1	100%
AL	4	100%
SC	2	100%
NV	1	100%
GA	8	89%
FL	8	73%
LA	4	67%
MS	2	67%
AR	1	50%
AZ	1	50%
KY	2	50%
MO	3	50%
OH	4	40%
TX	9	47%
MD	3	43%
TN	2	40%
NC	2	29%
OK	1	20%
IN	1	17%
PA	2	15%
MI	1	8%
CA	1	5%
IA	0	0%
MA	0	0%
NH	0	0%
CO	0	0%
CT	0	0%
HI	0	0%
IL	0	0%
KS	0	0%
MN	0	0%
MT	0	0%
ND	0	0%
NJ	0	0%
NY	0	0%
OR	0	0%
RI	0	0%
SD	0	0%
WA	0	0%
WI	0	0%
WV	0	0%

Olhando-se o resultado final da votação, alguns pontos saltam aos olhos:

- a) Os personagens presentes na Câmara que depois seriam chamados de New Democrats, muitos dos quais participariam da fundação do DLC, não apoiaram o substitutivo Gramm-Latta: Gephardt (Missouri), Gore (Tennessee), Long (Louisiana), Tim Wirth (Colorado).
- b) Os nomes presentes na lista de “recalcitrantes” em geral são de deputados relativamente desconhecidos a nível nacional, de distritos conservadores que em sua imensa maioria votaram em Reagan.
- c) Não há nenhuma “defecção” vinda das regiões da Nova Inglaterra e Meio-Atlântico do país, tal como definidas no censo.
- d) Destaque para a Califórnia, que embora não tenha uma tradição liberal do New Deal e da Guerra à Pobreza bem consolidada, teve percentual baixíssimo de defecções.

A análise do resultado da votação nos permite especular que deputados democratas com pretensões nacionais, que futuramente se vincularão aos projetos de discussão dos rumos do partido, possuem uma posição democrata mais sólida que um outro grupo de deputados, pegos no contrapé por conta do realinhamento eleitoral no sul. Esses deputados de expressão nacional que futuramente se ligarão ao DLC, na verdade, nunca estarão com suas reeleições seriamente ameaçadas, e talvez por isso possam se dar ao luxo de apoiar iniciativas democratas moderadas, e não ceder à pressão de grupos de interesse mobilizados pela Casa Branca. Este tipo de pressão pode ser mais eficaz com deputados que por uma série de razões discutidas no capítulo 1 permanecem no Partido Democrata, mas estão sob intensa pressão em seus distritos por conta de uma população sulista cada vez mais republicana. Os dois grupos, portanto, não devem ser confundidos. Também cabe ressaltar a situação de deputados que não estão sob ameaça direta, mas

optaram por votar a favor de Gramm-Latta em função de seus distritos serem majoritariamente conservadores.

A versão aprovada em maio, posteriormente chamada de Gramm-Latta I, seria então encaminhada para um Senado de maioria republicana, que faria poucas alterações no texto. A resolução, de acordo com o processo legislativo, era condicionante em relação ao processo de reconciliação e seus valores eram mandatórios: portanto, estavam estabelecidos os cortes por área através dessa resolução, e caberia às Comissões às quais pertenciam as referidas matérias, realizar os cortes entre os programas de suas respectivas áreas. Ou seja, caberia às comissões gerenciar os cortes nos seus próprios programas, mas não poderiam evitar os cortes no geral. Se se recusassem a cortar, as decisões caberiam à comissão de orçamento.

Esta função de gerenciar o desmonte de programas que eram caros a essas comissões deixa diversos parlamentares democratas desconfortáveis. Já com a análise do *Omnibus Bill* propriamente dito, em junho, diversos comitês dominados pelos democratas manifestam seu desconforto na função. Vejamos, por exemplo, o que diz o comitê de Bancos, Finanças e Assuntos Urbanos da Câmara, responsável por efetuar cortes nos programas habitacionais norte-americanos:

O Comitê de Assuntos Bancários gostaria de enfatizar que a magnitude dessas reduções é forçada pela resolução do orçamento. Muitos membros do Comitê, de fato, consideram os severos cortes no financiamento, particularmente aqueles cortes relacionados a moradia e desenvolvimento comunitário, como grandes erros tanto em termos sociais como econômicos. O Comitê, entretanto, atingiu totalmente os requerimentos da resolução, seu julgamento sobre a sabedoria das reduções e seu conhecimento das necessidades de moradia da nação, apesar disso.

[...]

Ao descrever as provisões no capítulo 1 do projeto de lei, o Comitê agiu para manter a integridade dos programas básicos federais de assistência ao desenvolvimento e ao mesmo tempo atingir as reduções de gastos de Gramm-Latta impostas pela Resolução Concorrente da Câmara 115. Isso foi difícil e frustrante porque o Comitê reconhece que, ao satisfazer a demanda por níveis reduzidos de gastos, as verdadeiras necessidades das cidades perturbadas e dos

cidadãos desvantajados estão sendo ignoradas. Dentro do nível geral reduzido de gastos para desenvolvimento comunitário, o Comitê estabeleceu níveis de financiamento para programas específicos tão equanimemente quanto possível sob as condições impostas sobre ele. Isso deu primeiro consideração aos programas que melhor serviam as necessidades dos pobres e idosos. Próximo em prioridade vieram as necessidades de desenvolvimento fiscal e físico das cidades e então os programas que servem necessidades importantes, porém menos imediatas.

Ao relutantemente aceitar esses níveis reduzidos de gastos, o Comitê não aceita a alegação do governo de que eles deveriam ser alcançados desmantelando-se a estrutura básica de assistência ao desenvolvimento comunitário como estabelecido em diversos programas existentes [...] O Comitê é irredutível em sua oposição à tentativa do governo de reestruturar o Programa de Transferência de Verbas para Desenvolvimento Comunitário. Na opinião do Comitê, isso foi uma tentativa altamente partidarizada de jogar na sarjeta a filosofia da assistência de transferência de verbas federais mudando de um programa de assistência objetivando comunidades perturbadas e cidadãos desvantajados para uma abordagem geral de divisão de arrecadação. [tradução nossa] ¹⁴⁸

Note-se como, ao final da citação, são discutidos dois aspectos: o esforço do governo em redistribuir as verbas governamentais entre os entes envolvidos, e ao mesmo tempo uma denúncia da iniciativa como partidarizada, contrariando a compreensão de

¹⁴⁸ UNITED STATES HOUSE OF REPRESENTATIVES. H.R.3982. Omnibus Budget Reconciliation Bill. U.S. Congressional Serial Set, Report 97-158, p. 70-75. No original: "The Banking Committee wishes to emphasize that the magnitude of these reductions is mandated by the budget resolution. Many members of the Committee, in fact, consider the severe slashes in funding, particularly those cuts relating to housing and community development, to be major mistakes in both social and economic terms. The Committee, however, met fully the requirements of the resolution, its judgment on the wisdom of the reductions and its knowledge of the nation's housing needs, notwithstanding."

[...]

In setting forth the provisions in Chapter 1 of the bill, the Committee has acted to maintain the integrity of the basic federal community development assistance programs and at the same time meet the Gramm-Latta spending reductions imposed by House Concurrent Resolution 115. This was difficult and frustrating because the Committee recognizes that in satisfying the demand for reduced spending levels the real needs of the nation's distressed cities and disadvantaged citizens are being ignored. Within the reduced overall spending level for community development, the Committee has set funding levels for individual programs as equitably as possible under the conditions imposed on it. It gave first consideration to the programs that best served the needs of the poor and elderly. Next in priority came the fiscal and physical development needs of the cities and then the programs that served important, but less immediate needs.

In reluctantly accepting these reduced spending levels, the Committee does not accept the Administration's contention that they had to be achieved by dismantling the basic community development assistance structure as established in the several existing programs [...] The Committee is adamant in its opposition to the Administration's attempt to restructure the Community Development Block Grant Program. In the opinion of the Committee, this was a highly partisan attempt to gut the underlying philosophy of federal grant assistance by shifting from a program of assistance targeted to distressed communities and disadvantaged citizens to a general revenue sharing approach".

que as mudanças propostas no orçamento da Casa Branca sejam uma iniciativa bipartidária.

Os cortes no CDBG foram da magnitude de 300 milhões (3,96 bilhões para 3,64 bilhões) em 1982, e de 150 milhões aproximadamente (4,11 bilhões para 3,97 bilhões em 1983). Entretanto, aumenta o valor proposto pela administração para manutenção das moradias populares, e rejeita proposta de aumento das contribuições por parte dos moradores.

O Comitê de Agricultura, por sua vez, promoveu corte de US\$ 1,458 bilhão no programa dos *food stamps* para 1982 em relação a 1981; US\$ 1,971 bilhão no ano de 1983; e US\$ 2,327 bilhão em 1984.¹⁴⁹

Outra medida comum dos democratas para lidar com os cortes foi cortar de outros programas para preservar, ao menos em parte, o orçamento dos programas que eles consideravam mais importantes. Uma questão de prioridades. Por exemplo, foi vetado um aumento previsto pela administração para o Eximbank para que o orçamento dos programas habitacionais pudesse ser preservado. Embora esta medida tenha sido criticada pelos republicanos na visão da minoria, foi a maneira encontrada para preservar outros programas. Segundo Bruce Vento, deputado pelo quarto distrito de Minnesota,¹⁵⁰

Muitos membros que apoiaram o relatório, incluindo eu mesmo, prontamente apoiaríamos aumento do financiamento sob circunstâncias diferentes para o Export-Import Bank, Assistência a Moradia, Banco Cooperativo do Consumidor, Empréstimos de Reabilitação Residencial ou o Banco de Conservação de Energia e Energia Solar. Esses são programas importantes e redução nos níveis dos programas terão um efeito contraproducente sobre a recuperação econômica de nossa nação e as vidas de nossos cidadãos. Essas opções foram impedidas por causa das rígidas amarras da Resolução do Orçamento adotada. Entretanto, se dada a oportunidade numa medida separada

¹⁴⁹ As mudanças foram realizadas diretamente no Food Stamp Act através do projeto de lei H.R. 3603 (1981).

¹⁵⁰ Deputado do 5º distrito de Minnesota, cobrindo toda a cidade de Minneapolis e alguns subúrbios blue collar em Anoka County, ao Norte. Distrito solidamente democrata,

de apoiar financiamento mais realista para esses programas, eu certamente faria isso. [tradução nossa] ¹⁵¹

O Comitê de Educação e Trabalho aprovou seu relatório com 23 votos a favor, 4 contra e 4 abstenções. Neste relatório, adota uma postura semelhante em relação aos cortes, e justifica sua participação no processo de reconciliação:

O Chefe deste Comitê também transmite ao Comitê do Orçamento sua forte desaprovação de tão severas e drásticas reduções nos gastos para programas educacionais, nutricionais, de treinamento essenciais, e outros programas sociais para o povo deste país e que a ação do Comitê é somente para o propósito de obedecer as regras da Câmara, os requisitos da Lei de Orçamento do Congresso e as instruções dadas pela Primeira Resolução Concorrente sobre o Orçamento para o ano fiscal de 1982.

Apesar de obrigado a cortar em programas educacionais e de treinamento essenciais, o verdadeiro processo de obter as tão faladas economias programa a programa e voto a voto no cáucus e nas sessões do Comitê Pleno não seria possível se não fosse pela crença da maioria de que uma oportunidade seria dada para emendas restaurativas na análise pelo Plenário. Essa visão foi fortalecida na medida em que o Comitê trabalhou e começou a ver as dificuldades severas e sofrimento que seriam ocasionados pela profundidade dos cortes. O Comitê sente que pode claramente demonstrar isso aos membros da Câmara no debate em Plenário. [tradução nossa] ¹⁵²

Mais adiante, adota um tom ainda mais duro contra o governo:

¹⁵¹ UNITED STATES HOUSE OF REPRESENTATIVES. H.R.3982. Omnibus Budget Reconciliation Bill. U.S. Congressional Serial Set, Report 97-158, p. 176. No original: “Many members who supported the report, including myself, would readily support increased funding under different circumstances for the Export-Import Bank, Housing Assistance, Consumer Cooperative Bank, Housing Rehabilitation Loans or the Solar Energy and Energy Conservation Bank. These are important programs and reductions in program levels will have a counter-productive effect upon our nation's economic recovery and the lives of our citizens. These options were precluded because of the rigid constraints of the adopted Budget Resolution. However, if given the opportunity in a separate measure to support more realistic funding for these programs, I will surely do so”.

¹⁵² UNITED STATES HOUSE OF REPRESENTATIVES. H.R.3982. Omnibus Budget Reconciliation Bill. U.S. Congressional Serial Set, Report 97-158, p. 207-208. No original: “[...] the Chairman also convey to the Budget Committee its strong disapproval of such severe and drastic reduction in spending for essential educational, nutritional, training and other social programs for the people of this country and that the action of the Committee is solely for the purpose of complying with the rules of the House, the requirements of the Congressional Budget Act and the instructions given by the First Concurrent Resolution on the Budget for Fiscal year 1982’.

Although mandated to cut back on essential educational and training programs, the actual process of obtaining the so called savings program by program and vote by vote in caucus and Full Committee sessions would not have been possible had it not been the belief of the Majority that an opportunity would be afforded in Floor consideration for restorative amendments. This view was strengthened as the Committee worked and began to see the severe hardship and suffering that would be occasioned by the depth of the cuts. The Committee feels that it can clearly demonstrate this to the members of the House in Floor debate”.

Os cortes orçamentários nos quais o Comitê foi obrigado a aquiescer são tão severos e drásticos que o adjetivo descritivo instantaneamente sugerido é draconiano.

As próprias instruções de reconciliação constituem, nós acreditamos, uma grave ameaça para a operação correta do processo dos comitês evoluído no Congresso por um período de 192 anos. Insensíveis e mal-aconselhadas num patamar sem paralelo, essas instruções prenunciam trevosamente os eventos a virem nas futuras sessões deste corpo legislativo.

Esse, entretanto, é um assunto que pode ser redesenhado legislativamente quando sua verdadeira destrutividade se tornar mais geralmente reconhecida.

O que não pode ser redesenhada assim é a dor, o sofrimento, a privação e a indignidade que os cortes aqui contidos vão se acumular sobre centenas de milhares de pobres, doentes, velhos, desempregados e aquele mal-preparados para lidar com as realidades econômicas de 1981.

Nenhuma ação legislativa futura pode abrandar as pontadas de fome de uma criança subnutrida. Nem pode restaurar a dignidade dos senhores e senhoras idosos forçados à pobreza por esses cortes hoje. O dano que o Comitê é forçado a provocar sobre aqueles na sociedade menos aptos a se defenderem é irremediável. [tradução nossa]¹⁵³

O programa sob a jurisdição do comitê mais atingido, sem sombra de dúvida, foi o CETA (Comprehensive Employment Training Act), que, como já dissemos em capítulo anterior, era um grande programa de treinamento e readequação de mão de obra. Os cortes propostos no CETA foram na base de 5,6 bilhões de dólares, que correspondia a 59% do orçamento do programa. Outros programas também sofreram, entretanto: os programas de nutrição infantil, somados, perderam 1 bilhão de dólares; assistência estudantil, 700

¹⁵³ UNITED STATES HOUSE OF REPRESENTATIVES. H.R.3982. Omnibus Budget Reconciliation Bill. U.S. Congressional Serial Set, Report 97-158, p. 208. No original: “The spending cuts in which the Committee has been obliged to acquiesce are so severe and drastic that the descriptive adjective instantly suggested is *draconian* (sublinhado).

The reconciliation instructions themselves constitute, we believe, a grave threat to the rightful operation of the committee process evolved in the Congress over a period of 192 years. Insensitive and ill-advised to an unparalleled degree, these instructions bode darkly the events to come in future sessions of this legislative body.

This, however, is a matter that can be redressed legislatively when its true destructiveness becomes more generally recognized.

What cannot be so redressed is the pain, the suffering, the deprivation, and the indignity which the spending cuts herein contained will heap upon hundreds of thousands of the poor, the sick, the old, the jobless, and those ill-equipped to cope with the economic realities of 1981.

No future legislative act can assuage the hunger pangs of an undernourished child. Nor can it restore the dignity of the elderly men and women forced into poverty by these cuts today. The damage the Committee is forced to wreak upon those in society least able to defend themselves is irremediable”.

milhões; 131 milhões de programas de orientação vocacional. Merece especial destaque, no que concerne ao CETA, a extinção, via reconciliação, do seu programa de empregos públicos.

A respeito dos cortes no CETA e outros programas, o relatório do Comitê ainda fala:

Essa ação é destrutiva ao extremo para alguns dos programas mais efetivos jamais divisados pelo governo para melhoramento do povo.

É tomado com esperança que o Congresso verá o erro de sua ação antes mesmo que algum dano mais sério seja infligido ao tecido da vida americana. [tradução nossa] ¹⁵⁴

Tendo sido o relatório com os cortes aprovado, em função da lógica de que seria melhor que a própria comissão de educação e trabalho efetuasse os cortes que julgasse necessário, uma minoria composta inteiramente de democratas assinou a visão da minoria, que criticou esta colaboração com o processo, embora tenha admitido como legítima a opção dos colegas que decidiram participar:

As ações que o Comitê tomou em obediência às instruções de reconciliação da Primeira Resolução do Orçamento dita uma reversão do compromisso do governo federal de melhorar a qualidade de vida para milhões de cidadãos. Nós não podemos em consciência juntarmo-nos à maioria do Comitê ao enviar os cortes nos programas sob nossa jurisdição para o Comitê de Orçamento.

Ao sustarmos nosso apoio à tarefa ordenada ao comitê nós desejamos traçar em linhas firmes nossa convicção de que o processo orçamentário que vincula as ações do comitê é uma trágica rejeição das necessidades de milhões de cidadão que historicamente se voltaram para este Comitê para apoio, uma política econômica mal-orientada que levará a nação a dificuldades desnecessárias, e a uma subversão do processo legislativo.

Pela nossa ação, nós não realizamos julgamento sobre nossos colegas que relutantemente aprovaram o relatório de reconciliação. Sua tarefa de cortar

¹⁵⁴UNITED STATES HOUSE OF REPRESENTATIVES. H.R.3982. Omnibus Budget Reconciliation Bill. U.S. Congressional Serial Set, Report 97-158., p. 209. No original: "This action is destructive in the extreme to some of the most effective programs yet devised by government for the betterment of the people.

It is taken with the hope that the Congress will see the error of its action before even some more serious damage is inflicted to the fabric of American life".

programas de que eles cuidaram pessoalmente foi uma tarefa amarga, melhor descrita como “ser forçado a amputar sua própria perna. Nós estamos convencidos de que as decisões tomadas pelo Comitê protegem a integridade de nossos programas e absorvem o impacto dos cortes nos beneficiários, no maior grau possível sob os severos limites. A crença dos nossos colegas de que nós deveríamos tomar as decisões implementando cortes orçamentários em vez de transferir nossas responsabilidades para outros menos informados sobre nossos programas ou menos comprometidos com suas metas é uma crença que nós inteiramente apreciados. Ainda assim, não haja mal-entendido sobre a severidade dos cortes que este Comitê fez. [tradução nossa] ¹⁵⁵

Ted Weiss, democrata de Nova York, liberal que segundo o *New York Times* lamentou profundamente o resultado da votação na ocasião de 7 de maio, faz uma defesa na sua visão do processo:

Eu não apoio essas reduções ou o procedimento de reconciliação. No entanto, minha decisão de participar desse processo de corte orçamentário se baseou em dois pontos principais. Primeiro, que, como membros do Comitê de Educação e Trabalho, temos mais conhecimento sobre os programas sob a jurisdição do Comitê do que os meus colegas do Comitê de Orçamento da Câmara. Ao longo dos nossos anos de serviço no Comitê, nos familiarizamos com os programas e o impacto das reduções. Minha principal preocupação durante esse processo foi garantir que todos os programas sob a jurisdição do Comitê permaneçam intactos e que o impacto desses cortes seja minimizado. Se o Comitê tivesse escolhido não se envolver neste doloroso processo deliberativo sobre cortes programáticos, a responsabilidade de fazer as reduções teria sido assumida pelo Comitê de Orçamento da Câmara. O Comitê de Orçamento tem estado muito mais preocupado em conseguir certa economia de dólares do que com o valor de programas em particular. Receio que o Comitê de Orçamento teria optado por simplesmente eliminar alguns dos nossos programas categóricos, colocar o restante em subvenções e todos os

¹⁵⁵ UNITED STATES HOUSE OF REPRESENTATIVES. H.R.3982. Omnibus Budget Reconciliation Bill. U.S. Congressional Serial Set, Report 97-158., p. 329. No original: “The actions which the Committee has taken in compliance with the reconciliation instructions of the First Budget Resolution dictates a reversal of the Federal Government's commitment to improve the quality of life for millions of citizens. We cannot in conscience join the majority of the Committee in reporting the cuts in programs under our jurisdiction to the Budget Committee.

By withholding our support for the Committee's mandated task we wish to draw in bold lines our conviction that the budget process which mandates the Committee's action is a tragic rejection of the needs of millions of citizens who have historically turned to this Committee for support, a misguided economic policy which will lead the nation to needless hardship, and a subversion of the legislative process.

By our action we do not pass judgment on our colleagues who reluctantly approved the reconciliation report. Their task to slash programs they had nurtured was a bitter one, best described as "being forced to amputate your own leg". We are convinced that the decisions taken by the Committee protect the integrity of our programs and cushion the impact of the cuts on the neediest program recipients, to the greatest degree possible under the severe limits. Our colleagues' belief that we should make the decisions implementing budget cuts rather than relinquish our responsibilities to others less knowledgeable about our programs or less committed to their goals is a belief which we fully appreciate. Yet let there be no misunderstanding on the severity of the cuts the Committee has made”.

outros sujeitos ao mandato do processo de reconciliação, tendo sido assegurada a oportunidade de oferecer alterações no Plenário da Casa para restaurar muitos dos programas.

As mudanças que desenhamos mudam e enfraquecem dramaticamente os programas que foram propostos, desenvolvidos e aperfeiçoados ao longo de vários anos. Este foi um processo extremamente doloroso para mim pessoalmente. Mas a dor real será sentida por aqueles que não tiveram voz neste processo, os milhares e milhares de cidadãos que irão sofrer por causa desses cortes. [tradução nossa] ¹⁵⁶

Um outro aspecto importante, denunciado pela visão da minoria, é a denúncia, por parte desses parlamentares, de que o processo de reconciliação, tal como estava sendo conduzido, era uma violação do *Budget Act*. Afinal de contas, segundo o próprio, as instruções para reconciliação deveriam vir na segunda resolução sobre o orçamento, prevista para setembro, e não a primeira. Mais ainda, esta resolução estabelecia limites para os gastos não apenas para o ano de 1982, mas também de 1983 e 1984. O processo de reconciliação, portanto, estaria sendo usado para promover uma reforma muito mais abrangente do que o seu propósito original.

Acreditamos que as próprias instruções de reconciliação são uma violação da intenção da Lei de Orçamento. A Primeira Resolução do Orçamento destinava-se a ser um alvo. Somente quando a Segunda Resolução do Orçamento for promulgada, em setembro de cada ano fiscal, os tetos máximos serão vinculantes; Ainda assim, as instruções de reconciliação ordenam limites permanentes às autorizações de gasto, não apenas para o ano fiscal de 1982,

¹⁵⁶UNITED STATES HOUSE OF REPRESENTATIVES. H.R.3982. Omnibus Budget Reconciliation Bill. U.S. Congressional Serial Set, Report 97-158., p. 336. No original: "I do not support these reductions, or the reconciliation procedure. Nevertheless, my decision to engage in this budget cutting process was predicated on two major points. First, that as members of the Committee on Education and Labor we have more knowledge about the programs under the Committee's jurisdiction than could my colleagues on the House Budget Committee. Through our years of service on the Committee we have become familiar with the programs, and the impact of reductions. My prime concern during this process has been to ensure that all the programs under the Committee's jurisdiction remain intact, and that the impact of these cuts be minimized. If the Committee had chosen not to engage in this painful, deliberative process about programmatic cuts, the responsibility of making the reductions would have been assumed by the House Budget Committee. The Budget Committee has been far more concerned with achieving certain dollar savings than the value of individual programs. I fear that the Budget Committee would have chosen to simply eliminate a number of our categorical programs, place the remainder into block grants, and all others subject to the mandate of the reconciliation procedure, have been assured of the opportunity on the House floor to offer amendments to restore many of the programs. The changes that we have fashioned dramatically change and weaken programs which have been proposed, developed, and finely tuned over a number of years. This has been a most painful process for me personally. But the real pain will be felt by those who had no say in this process, the thousands and thousands of citizens who will suffer because of these cutbacks".

mas para 1983 e 1984. Obrigar a essa rigidez por três anos consecutivos, sem sequer a menor consideração sobre as circunstâncias econômicas cambiantes ou prioridades nacionais torna nossas funções como legisladores questionável. [tradução nossa] ¹⁵⁷

Esta visão da minoria, que mais parece uma nota de repúdio, é assinada por Augustus F. Hawkins (D-CA), primeiro congressista negro ao Oeste do Rio Mississippi e campeão do liberalismo norte-americano; Phillip Burton (D-CA); William L. Clay (D-MO, porções de St. Louis, negro e com histórico em ambientalismo, trabalho e justiça social); Dale E. Kildee (D-MI, deputado que representa a região de Flint); Harold Washington (D-IL, negro do primeiro distrito, que inclui um pedaço de Chicago, o South Side, tradicional gueto que passara nos anos anteriores a receber uma burguesia negra significativa). Portanto, dos cinco, cabe notar que três fazem parte do *Black Congressional Caucus*.¹⁵⁸

Pat Williams, democrata de Montana, reforça a visão pessimista sobre o processo:

Essa ação não sinaliza o fim de 50 anos de progresso social. Não representa o desaparecimento permanente do longo compromisso histórico desta nação com a excelência em educação, segurança no local de trabalho, dignidade na aposentadoria ou uma vantagem inicial para os jovens americanos.

O trabalho deste comitê nestas muitas décadas passadas apelou e respondeu ao lado positivo do povo americano. Nossa legislação tem tocado o que há de melhor neste país: vizinhança, generosidade, compartilhamento e a preocupação real pelos outros.

Hoje fomos forçados, pelo orçamento do Presidente, a desviar desse caminho; mas o povo desta nação não permitirá, por muito tempo, qualquer desvio radical do compromisso com o simples processo de estender uma mão amiga um ao outro. [tradução nossa] ¹⁵⁹

¹⁵⁷ UNITED STATES HOUSE OF REPRESENTATIVES. H.R.3982. Omnibus Budget Reconciliation Bill. U.S. Congressional Serial Set, Report 97-158., p. 332. No original: “We believe that the very reconciliation instructions are a violation of the intent of the Budget Act. The First Budget Resolution is intended to be a target. Not until the Second Budget Resolution is enacted in September of each fiscal year are the ceilings to be binding; Yet the reconciliation instructions mandate permanent caps on spending authorizations, not just for fiscal year 1982 but for 1983 and 1984. To mandate this rigidity for three years running, without even the slightest consideration of changing economic circumstances or national priorities renders our functions as legislators a moot issue”.

¹⁵⁸ Para as informações sobre os distritos, utilizamos o Almanac of American Politics de 1982, de Michael Barone e Grant Ujifusa.

¹⁵⁹ UNITED STATES HOUSE OF REPRESENTATIVES. H.R.3982. Omnibus Budget Reconciliation Bill. U.S. Congressional Serial Set, Report 97-158. p. 337. No original: “This action does not signal the end of 50 years of social progress. It does not represent the permanent demise of this nation's long historic

Em síntese, nos assuntos que tocam esta tese, as mudanças introduzidas pelo processo de reconciliação na Câmara eram as seguintes:

- Impor limites de gastos no *food stamps* para o ano de 1985.
- Reduzir autorização de verbas para o programas de desenvolvimento comunitário, ações de desenvolvimento urbano, e garantias de empréstimo para financiamento habitacional.
- Emendou o United States Housing Act de 1937 para reduzir a quantidade de dotação orçamentária no ano de 1982 para sustentar programas habitacionais e subsídios. Aumentou a percentagem máxima de renda que um morador de casa subsidiada teria de contribuir, e permitiu ao Housing and Urban Development Department determinar que ajustes na renda seriam necessários para determinar a contribuição de um morador.
- Cortes orçamentários em diversos programas já existentes de saúde, educação e capacitação, com a eliminação do programa de empregos públicos do CETA.
- Eliminação de benefícios pagos em função de educação pós-secundária.
- Eliminação da titularidade (*entitlement*) de pagamento de benefício para crianças sem deficiência que completem 16 anos (a idade anterior era de 18 anos).
- Adia reajuste de benefícios indexados à inflação.

commitment to excellence in education, safety in the work place, dignity in retirement, or a head start for America's young.

The work of this committee these past several decades has appealed to and responded to the bright side of the American people. Our legislation has tapped the best in this country: neighborliness, generosity, sharing and real concern for others.

Today we have been forced, by the President's budget, to divert from this path; but the people of this nation will not long permit any radical departure from the commitment toward the simple process of extending a helping hand to each other”.

- Inclui certas fontes de renda, antes excluídas, para fins de cálculo de renda para enquadramento no AFDC.
- Inclui a renda do padrasto no cálculo de se uma criança faz jus ao AFDC.
- Ordena que a comunicação de renda de uma família passe a ser em base mensal.
- Permite que estados exijam a participação de pessoas que recebem o AFDC em programas de trabalho exigidos em troca de receber o benefício (*workfare*)
- Limita o pagamento de AFDC a famílias em que o “principal provedor” está desempregado, quando pela regra anterior qualquer um dos dois poderia estar.
- Permite aos estados que pagam benefícios para filhos maiores de 18 anos que limitem a idade de pagamento do benefício em qualquer faixa entre 18 e 21 anos.
- Aperta as regras para pagamento de pensão por pais inadimplentes, inclusive permitindo ao IRS coletar esses pagamentos.
- Exige coparticipação de um dólar por dia em internações no Medicare pelos primeiros 60 dias.
- Aperta critérios de cobertura.
- Limita valores de reembolso de despesas hospitalares.

Após passar por uma emenda que consolida alguns valores na Câmara, (H.R.3964), o projeto vai para o Senado. Lá, através da emenda S. 1377, ocorrem novas mudanças no projeto. Sem dúvida, a mais impactante é a emenda 216, de autoria do Senador republicano Bob Dole, do Kansas, que impõe um teto de gastos federais com o programa Medicaid. Esta emenda passa com bastante facilidade, com o apoio explícito, no plenário, de Senadores como Sam Nunn, da Geórgia, com histórico conservador e militância na área de defesa nacional, e que viria a gozar de prestígio nos círculos ligados

ao DLC, bem como de John Stennis, senador democrata do Mississippi com histórico nos anos 50 e 60 de militância contra os direitos civis.¹⁶⁰

Outras mudanças importantes introduzidas pelo S. 1377 foram:

- O não fornecimento de food stamps para moradores de pensionato e grevistas.
- Limita verbas do programa de nutrição infantil
- Restringe o período de adesão ao Medicare a 1º de janeiro a 31 de março de cada ano.
- Proíbe pessoas que estejam participando de greves de receberem AFDC.
- Limita o termo “dependent children” a crianças menores de 19 anos que estejam na escola secundária.
- Melhora o programa de experiência de trabalho comunitário do AFDC, exigindo que sejam oferecidas condições adequadas de trabalho, que não seja exigido deslocamento excessivo para participação no programa, limitação de número de horas por mês etc.
- Estabelece a base mensal de cálculo também para a Supplemental Security Income.
- Consolida a ajuda federal aos estados para realização de serviço social num sistema de block grants, a ser concedido pelo secretário de saúde e recursos humanos.

A maior parte dessas mudanças, entretanto, ficou a cargo do comitê de finanças do Senado. Como o relatório dos comitês do Senado,¹⁶¹ resumindo a matéria que foi a votação, não traz as posições da minoria, o relatório referente à emenda S.1377 traz

¹⁶⁰ Congressional Record, Vol. 127. Parte 11, p. 13910-13914.

¹⁶¹ UNITED STATES SENATE. S. 1377. Omnibus Reconciliation act of 1981. U.S. Congressional Serial Set, S. Report 97-139.

apenas as mudanças efetuadas em geral acompanhadas de um breve arrazoado, que expressa de modo geral a percepção majoritariamente republicana. Tendo sido aprovada pelo Senado por 80 a 15, foi incorporada ao H.R.3982. São constituídas então comissões para tratar de cada título do H.R.3982, para dirimir as diferenças que porventura ainda existam. O resultado está consolidado então no relatório 97-208.

É importante notar, contudo, que a Casa Branca não se mostrou satisfeita com os cortes realizados pelos comitês; isto, muito embora, os comitês de maioria democrata tenham efetuado 85% dos cortes solicitados na resolução sobre orçamento, Gramm-Latta I. Então, enquanto o Senado praticamente ratificava a política da Casa Branca, na Câmara os republicanos fizeram uma proposta de emenda que, na prática, colocaria por terra boa parte do trabalho feito pelos comitês. Na noite de 23 de junho, o comitê de regras decidiu que esta emenda deveria ser apreciada em seis partes distintas. Na votação do plenário, entretanto, decidiu-se que a apreciação do substitutivo que desfazia o trabalho dos comitês, batizada de Gramm-Latta II, seria num único bloco. Com o apoio de 29 democratas, portanto uma quantidade de defecções consideravelmente menor, decidiu-se que a emenda seria apreciada por inteiro. David Stockman e Phil Gramm trabalharam na madrugada para colocar, no dia seguinte ao da decisão que suspendeu a votação do comitê de regras, uma versão definitiva para OBRA 1981, nos moldes que a Casa Branca gostaria. Esta estratégia fez com que as lideranças democratas reconsiderassem a estratégia de propor emendas separadas, pois uma votação fechada para Gramm-Latta II faria com que as emendas posteriores nem sequer precisassem ser apreciadas; essa mudança de estratégia, por sua vez desencadeou um procedimento de revisão das propostas dos comitês. Reagan declarou que haveria um “claro perigo de retrocesso no Congresso e um retorno aos gastos de sempre” e ameaçou enviar o substitutivo.¹⁶² Após

¹⁶² Apud PALAZZOLO (1992, p. 113). No original: “clear danger of congressional backsliding and a return to spending as usual”.

um telefonema entre Reagan e O'Neill com acusações de interferência entre os poderes por parte do presidente da Câmara, O'Neill acaba aceitando que a Casa Branca envie sua proposta. Enquanto isso, democratas especulam sobre seu conteúdo e tentam traçar uma estratégia para enfrentar Gramm-Latta II. Concluíram que o melhor seria obrigar os republicanos a apresentarem a proposta como uma série de emendas. Assim, teriam de propor e votar cada redução em cada programa social, assumindo o ônus. Em 25 de junho, inicia-se uma votação sobre o procedimento de apreciação da proposta de Gramm-Latta II. Republicanos criticam o mecanismo em discursos no Congresso enquanto a Casa Branca contacta democratas sulistas e republicanos moderados, em geral da Costa Leste, grupo que se convencionou chamar de *Gypsy Moths*. Democratas, por sua vez, criticaram a falta de detalhes da proposta da Casa Branca, que nem sequer havia sido apresentada. Numa votação de 210 a 217, ficou decidido que enfim Gramm-Latta II seria apresentado como uma única emenda, o que permitiu aos republicanos tomar o controle da situação. Segundo Daniel J. Palazzolo, cientista político e professor da Universidade de Richmond, os métodos de Stockman eram mal vistos até mesmo por republicanos e democratas do sul, que consideravam que o OMB estava fazendo o trabalho do Congresso. Entretanto, após a escolha de estratégia de separar a proposta por emendas, os insatisfeitos cerraram fileiras em torno da proposta de Stockman. Segundo o chefe de gabinete da Casa Branca, James Baker, e o assessor para assuntos parlamentares Max Friersdorf, Gramm-Latta II não tinha chance de passar até ser devolvida a vida pela escolha equivocada dos democratas de tentar fatiar a votação.¹⁶³

O presidente da Casa, Tip O'Neill, fez um raro discurso no plenário, sobre esta prática apressada de apresentação de uma emenda da Casa Branca para o orçamento, a respeito desta decisão:

¹⁶³ STOCKMAN (2013, p. 218). Apud PALAZZOLO (1992, p. 117).

Eu nunca vi nada assim em minha vida, para ser perfeitamente sincero. Qual é a autoridade para isso? Isso significa que, a qualquer momento em que o Presidente dos Estados Unidos estiver interessado em alguma legislação, ele simplesmente a envia para nós? Você não tem nenhuma consideração pelo processo, por audiências abertas, discussões sobre a quem isso afeta ou o que isso faz com a economia? Mas porque um homem que não entende ou conhece o nosso processo o envia, devemos receber isso em massa? [tradução nossa]

164

Palazzolo aponta a diferença de estratégia na Casa Branca para a aprovação do orçamento em 1981: enquanto Gramm-Latta I contou com um esforço de pressão sobre as bases dos congressistas, Gramm-Latta II foi costurado com uma série de concessões a agendas individuais de congressistas em relação aos interesses de seus distritos, inclusive com a realização de um café da manhã de Reagan com todos os 63 democratas que o haviam apoiado na primeira votação.¹⁶⁵

Assim, em 26 de junho Gramm-Latta II vem a tona, com todos os seus cortes. Segundo Jim Wright, em entrevista a Karl Gerald Brandt, Professor de História do Baton Rouge Community College, a Casa Branca distribuiu na manhã do dia 26 a versão definitiva de Gramm-Latta com paginação irregular, páginas fora do lugar, numeração equivocada, e o telefone de uma pessoa chamada Rita Seymour anotada na margem de uma folha. O trabalho fora feito de madrugada, às pressas, e não haveria tempo para analisar Gramm-Latta II em toda sua complexidade. Trazia cortes em diversos programas sociais, como empréstimos estudantis, AFDC, food stamps; eliminaria o benefício mínimo da Previdência Social. Mesmo alguns democratas sulistas, neste momento, objeccionaram contra os métodos da Casa Branca: Tom Bevill, do Alabama, criticou no plenário a forma atabalhoada, sem análise, com a qual o Congresso apreciaria os cortes,

¹⁶⁴ Apud LELOUP (2005, p. 66). No original: “I have never seen anything like this in my life, to be perfectly truthful. Whats is the authority for this? Does this mean that any time the President of the United States is interested in a piece of legislation, he merely sends it over? You do not have any regard for the process, for open hearings, discussions as to who it affects, or what it does to the economy? But because a man who does not understand or know our process sends it over, are we to take it in bulk?”

¹⁶⁵ PALAZZOLO (1992, p. 118).

a negação da autoridade dos comitês, se opôs à eliminação do benefício mínimo da Previdência Social. Ed Jenkins, da Georgia, culpou Gramm-Latta II pela eliminação do benefício mínimo, medida que não havia sido apoiada nem pelos republicanos do Comitê de Caminhos e Meios, criticou a falta de tempo para apreciar as medidas. Buddy Roemer, da Louisiana, afirmou “como em boa consciência podemos votar numa proposta que não havia sido escrita até meia-noite de ontem e não foi relida até agora? Eu não posso votar nela”. [tradução nossa]¹⁶⁶

Entretanto, a proposta é aprovada por 217 votos a 211, sacramentando outra grande vitória legislativa do governo Reagan na Câmara.

Então, seria enviado para a Câmara, onde seria apensado ao S. 1377, ganhando assim a versão final que seria aprovada pelas duas casas e enviada para sanção presidencial.

Nossa síntese do processo é a seguinte: O *Omnibus Budget Reconciliation Act* de 1981 foi uma maneira, através de um procedimento originalmente divisado para ser expedito, para solucionar pendências pontuais no orçamento, de fazer um grande redesenho dos programas do governo, que demandaram diversas alterações legais. As mudanças nos programas, num nível micro, são inúmeras, em termos de cálculo de benefícios, abrangência dos programas etc. São uma série de micromudanças realizadas por cada comitê no intuito de fazer antigos programas caberem em reduções orçamentárias que por vezes chegam a metade da dotação orçamentária dos programas.

O maior foco de resistência a essas mudanças localiza-se nos comitês, especialmente os comitês da Câmara, dominados pelos democratas. O Senado, de modo geral, introduziu mudanças pontuais porém importantes, como por exemplo o teto no valor repassado pelo governo federal aos estados por conta do Medicaid. O apoio de

¹⁶⁶ BRANDT (2009, p. 48-49). No original: “how in good conscience can we vote for a bill that was not written until midnight last night and not read until this moment today? I cannot vote for it”.

diversos senadores da base democrata a essas medidas aponta para um núcleo muito reduzido de resistência a elas. De modo geral, esse apoio às medidas do governo no Senado e na Câmara veio de democratas conservadores, inclusive do sul mas não se limitando a essa região do país, e abrange estados que não são pertencentes ao chamado Deep South, como Texas e Flórida.

Por sua vez, o grande foco de apoio ao governo foram os chamados *boll weevils*, que neste período estavam reunidos num grupo que deve ser mencionado: o Conservative Democratic Forum (CDF). O grupo foi formado após as eleições de 1980, liderado pelo deputado Charles Stenholm (democrata do Texas). A finalidade do grupo era garantir maior representatividade, nos debates e nos comitês, para membros conservadores do partido. Conseguiram a indicação de três membros conservadores para o Comitê de Orçamento: Beryl Anthony (Arkansas), Phil Gramm (Texas) e Bill Hefner (Carolina do Norte). Também conseguiram que o presidente da Câmara, Tip O'Neill, permanecesse neutro na disputa entre Jim Jones (Oklahoma) e David Obey para a liderança do comitê. Jones, responsável pela alternativa democrata mais conservadora à proposta orçamentária da Casa Branca, acabaria sendo eleito na terceira votação.¹⁶⁷ Indicaram ainda três membros para o Comitê de Direcionamento e Políticas Públicas: Tom Bevill (Alabama), Bo Ginn (Georgia), Wes Watkins (Oklahoma).¹⁶⁸ A “traição” de Gramm ao partido seria um capítulo fundamental na aprovação das medidas de cortes de gastos do governo Reagan, tanto é que Gramm-Latta seria batizada em sua homenagem.

O CDF era um grupo, segundo seu próprio fundador, criado com a finalidade de atuar em matérias fiscais, e não de costumes. Os democratas conservadores, segundo Stenholm, trabalhariam para “os trabalhadores e trabalhadoras médios”. A favor de programas do estado que cumpram um papel, como programas de eletrificação rural e

¹⁶⁷ PALAZZOLO (1992, p. 93).

¹⁶⁸ BRANDT (2009, p. 20).

voltados para fazendeiros, mas que sejam praticados com eficiência. A responsabilidade fiscal era mais valorizada que o corte de impostos da supply-side economics, à qual esses democratas tendiam a ser refratários.¹⁶⁹

Também é preciso destacar aqui o papel da Casa Branca no processo de negociação com os congressistas democratas: Reagan prometeu aos democratas que não faria campanha contra eles caso votassem com a proposta da Casa Branca. O assessor político da Casa Branca, Lyn Nofziger, coordenou uma campanha de lobby em 51 distritos selecionados, dos quais 45 eram representados por democratas do sul e tinham eleitores que haviam votado maciçamente com Reagan.¹⁷⁰

Vale uma menção aqui ao papel de Phil Gramm: durante as negociações, segundo Jim Wright, Gramm se mostrou relutante a apoiar a proposta democrata de Jones. Chegou no máximo a admitir que apoiaria a proposta aprovada pelo Comitê Pleno da Câmara, que na verdade correspondia à totalidade dos deputados. Ou seja, se comprometera meramente a apoiar a proposta que fosse vencedora.

Para além disso, Gramm escreveu Gramm-Latta em abril junto com Stockman, além de ter feito campanha com democratas conservadores que se encontravam indecisos. Houve um encontro, no gabinete de Sonny Montgomery, democrata do Mississippi, presidido por Stenholm. No encontro, boa parte dos democratas manifestou apoio à proposta de Jones. Gramm, entretanto, anunciou que apresentaria uma proposta rival, “mesmo que eu seja a única pessoa a apoiá-lo”. Gramm afirmou que o grupo, em outra ocasião, havia estabelecido que não aceitaria déficit maior que o da proposta de Reagan, nenhum valor abaixo da proposta de Reagan, nem menos cortes em programas de entitlements que o orçamento de Reagan. Afirmou ainda que era hora de traçar a linha na areia e ver quem realmente estava comprometido com a recuperação da economia. E

¹⁶⁹ BRANDT (2009, p. 16-18).

¹⁷⁰ PALAZZOLO (1992, p. 100).

terminou dizendo que se William Barrett Travis, comandante das forças americanas no Álamo, tivesse pedido um debate em vez de traçar a famosa linha na areia, não teria havido uma batalha. Então iniciou-se uma gritaria na reunião. Jack Hightower, outro deputado pelo Texas, afirmou que todos os que cruzaram a linha no Álamo morreram. Gramm respondeu “sim, mas os que não cruzaram a linha morreram também. Apenas ninguém se lembra do nome deles”. Com isso, Gramm recebeu o apoio de Marvin Leath, também deputado do Texas. Outros conservadores apoiaram e Gramm saiu da reunião com apoio selado para sua iniciativa.¹⁷¹

No livro de memórias de David Stockman em seu período na Casa Branca, o ex-chefe do OMB lista os recursos utilizados pela Casa Branca. Assumindo a manipulação dos dados do orçamento numa famosa entrevista na *Atlantic Monthly*, que quase lhe rendera a demissão do governo, sobre Gramm-Latta I ele afirma: “Gramm sentiu que ele não poderia vencer no Plenário a não ser que eles tivessem um déficit mais baixo, mais próximo do de Jones, então eles baixaram para US\$ 31 bilhões por força ou trapaça, mais pelo segundo do que pelo primeiro” [tradução nossa]. Em suas memórias, Stockman também fala do processo de negociação que frequentemente implicava a liberação de despesas caras a parlamentares, de projetos de seu interesse pessoal. Curiosamente, Stockman considera que no processo de negociação para aprovação das medidas fiscais em 1981, a Reagan Revolution fora derrotada, inclusive com a participação do próprio presidente, que não estaria tão comprometido com seus pressupostos como alguns de seus seguidores. Admite ainda que seriam necessários poderes quase ditatoriais para se aprovar um ajuste capaz de zerar o déficit, um desmonte maciço do sistema de seguridade social dos EUA. Bob Michel, líder do governo na Câmara, afirmou sobre Gramm-Latta II, antes de votar a favor da mesma: “Nós ainda não temos uma ditadura por aqui” [tradução

¹⁷¹ STOCKMAN (2013). Posições 3601-3618.

nossa]. Stockman frequentemente utiliza em seu livro a expressão “rubber-stamp”, ou “carimbar”, para caracterizar o apoio necessário às medidas da Casa Branca, indicando que a atuação ideal do Congresso seria meramente de referendar as propostas da Casa Branca.¹⁷² Para Stockman, entretanto, Gramm-Latta I e II não foram suficientes. Era necessário que mais cortes fossem aprovados para que a Reagan Revolution fosse implantada na sua inteireza, o que não aconteceu.

Quanto aos argumentos utilizados, é possível identificar claramente duas linhas de resistência ao orçamento proposto pela administração Reagan, personificado na legislação de reconciliação: a primeira, de rejeição aos cortes na área social, como um abandono do compromisso democrata e do governo federal com a inclusão dos mais necessitados. Por outro, uma crítica fiscal, que admite a necessidade de cortar gastos, mas questiona as bases do reaganomics. Esta última em geral é a crítica formulada por boa parte dos futuros *New Democrats*, que na prática é uma crítica de irresponsabilidade fiscal do governo Reagan.

Como sabemos, no ano seguinte, o crescimento norte-americano será inferior a quaisquer das previsões disponíveis nos relatórios, que não foram capazes de prever a aguda recessão de 1982. As previsões de inflação, entretanto, eram muito maiores do que as taxas que efetivamente ocorreram nos anos seguintes. O principal desdobramento da política personificada no orçamento Gramm-Latta e na Kemp-Roth Bill de corte de impostos é o crescimento muito rápido do déficit, que levará a medidas de contenção nos anos seguintes e uma reorganização tributária, que selará uma mudança definitiva em direção a uma política econômica mais moderada por parte do governo Reagan.

¹⁷² P. ex., STOCKMAN (2013), posições 3269, 3336, 3439, 3469, 8247. No original: “Gramm felt he couldn’t win on the floor unless they had a lower deficit, closer to the Jones deficit, so they got it down to \$31 billion by hook or by crook, mostly the later”; “We don’t have a dictatorship up here yet”

3.2 Reagan Tax Cut

O plano original de corte de impostos de Reagan previa um corte de 30% para indivíduos e a criação de incentivos para empresas num período de três anos, 10% a cada ano. O plano previa um corte de impostos de 44,2 bilhões para indivíduos e 9,7 bilhões para empresas.

A estratégia inicial dos democratas foi fazer uma proposta moderada numa tentativa de contentar a Casa Branca: Dan Rostenkowski, chefe do Comitê de Caminhos e Meios, criou sua própria proposta de cortes, totalizando 40 bilhões, sendo 28 bilhões para indivíduos e 12 para empresas. Seu cronograma de implementação era de um ano, ao contrário do plano trienal de Reagan. Havia, para a Casa Branca, uma dificuldade adicional na aprovação do projeto: muitos democratas do sul eram conservadores em matéria fiscal, portanto hostis ao *supply side economics* e propostas que aumentassem o déficit. Em nome disso, a Casa Branca reformulou seu plano, de modo a dar uma redução de 25%, com cinco por cento no primeiro ano e 10% nos outros dois, além de reduzir alguns estímulos, chamada então de proposta Conable-Hance. Rostenkowski fez uma contraproposta de um corte de dois anos, de 15%. Negociações entre Rostenkowski e a Casa Branca colapsaram no início de junho. Então, os democratas fizeram sua própria proposta para concorrer com Reagan. A proposta da Casa Branca, entretanto, seria aprovada em 29 de julho por 238 a 195, com o emprego de estratégias de barganha legislativa semelhante com democratas conservadores e o uso de bancos de telefones para pressionar os congressistas.¹⁷³

Neste tema, entretanto, os *boll weevils* demonstravam um entusiasmo menor. Afinal de contas, muitos deles primavam pela responsabilidade fiscal. Como ficariam, perante seus eleitores, votando numa medida que ajudaria a aumentar ainda mais o rombo

¹⁷³ PALAZZOLO (1992, p. 120-122).

das contas públicas? Alguns deles demonstravam simpatia à iniciativa proposta por Rostenkowski. Ed Jenkins, da Georgia, argumentou que os cortes da proposta Rostenkowski beneficiavam mais a população mais pobre. Outros membros do CDF, entretanto, se pronunciariam a favor da proposta, como Sam Hall, do Texas, e Andy Ireland, da Flórida. Este último alegou que os cortes propostos por Reagan dariam mais alívio aos pequenos negócios.¹⁷⁴

Após isto, seria proposto um substitutivo por Morris Udall, do Arizona e Dave Obey, de Wisconsin. Udall também propunha uma reforma no sistema de depreciação de valores para declaração do imposto de renda, como Conable-Hance, corte de impostos para empresas, mas focava os cortes de pessoa física em pessoas que ganhassem menos de 50.000 por ano. A proposta de Udall significaria ainda que as projeções de déficit para 1982 e 1983 virariam um superávit de 2 bilhões e 25 bilhões, respectivamente. A proposta foi derrotada por 144-288.¹⁷⁵

Então, a proposta Conable-Hance volta a ser apreciada: democratas de todos os matizes passam a criticar a proposta. John Breaux, da Louisiana, um dos boll weevils que havia apoiado a proposta de cortes de gastos, criticou o supply-side economics que fundamentava o corte de impostos: “Qual é a solução no pacote republicano? Dar o alívio para pessoas ricas porque de algum modo eles vão investir para o bem do público. Eu não penso que isso seja um raciocínio lógico. Eu não penso que isso faça muito sentido. Alguém pode confiar num trabalhador assim como pode confiar numa pessoa rica”.¹⁷⁶

O próprio Tip O’Neill decidiu manifestar-se mais uma vez antes da votação, afirmando que o plano democrata dava mais alívio para as famílias de classe média, mais

¹⁷⁴ BRANDT (2009, p. 55-56).

¹⁷⁵ BRANDT (2009, p. 56-57).

¹⁷⁶ Congressional Record, 1981, p. 12236. Apud BRANDT (2009, p. 57). No original: “What is the solution in the Republican package? Give the break to the wealthy people because somehow they are going to invest it for the public good. I do not think that is a logical reasoning. I do not think it makes much sense. One can trust the workingman as well as one can trust a wealthy person”

afetadas pela inflação, enquanto o plano de Reagan beneficiava os ricos. Alegou ainda que o plano de Reagan aumentava o déficit e traria cortes nos serviços de saúde, educação, seguridade social e defesa. Entretanto, por fim, a proposta Conable-Hance foi aprovada por 238-195. Seguiu-se uma votação para a aprovação do pacote como um todo de 323-107. 48 deputados democratas votaram a favor de Conable-Hance. 31 membros do CDF votaram a favor, enquanto 16 votaram contra.¹⁷⁷

3.3 Segundo corte de despesas em 1981

À medida que a situação econômica foi piorando, ao longo do ano de 1981, a Casa Branca decidiu promover um segundo corte de despesas no orçamento em setembro. Em 24 de setembro, encaminhou uma proposta de 10,4 bilhões de cortes adicionais, sendo 8,4 em não-defesa e 2 em defesa, e um aumento de receita de 3 bilhões.

Entretanto, Reagan encontrou um ambiente político azedado pela crise econômica que já despontava no horizonte. Jake Garn, republicano de Utah, chefe do Comitê de Bancos do Senado, perguntou publicamente: “How many times can you cut the same piece of pie?”¹⁷⁸ Em novembro, Stockman fez um acordo com lideranças republicanas no Senado para um acordo de 3 anos que cortasse 30 bilhões em defesa e 40 bilhões em entitlements, além de 80 bilhões em aumento de receita. Entretanto, o acordo foi alvo de resistência pelos republicanos no Senado, além do Secretário do Tesouro, Donald Regan, que não queriam aumento de impostos. Stockman também revela em seu livro de memórias a pressão intensa de Caspar Weinberger, secretário de Defesa, contra os cortes na sua pasta. É aqui, neste momento, que Stockman declara a morte da Reagan Revolution.

¹⁷⁷ Congressional Record, 1981, p. 18260-18263. Apud BRANDT (2009, p. 58).

¹⁷⁸ PALAZZOLO (1992, p. 123).

A pá de cal é um artigo publicado na revista *Atlantic Monthly*, no número de dezembro de 1981, escrito por William Greider. O lide da matéria já dava o tom do conteúdo: “Nenhum de nós realmente entende o que está acontecendo com todos esses números”. Após apresentar o entrevistado, sua história e a de sua família, sua carreira política como representante do quarto distrito de Michigan e depois sua entrada no OMB, o artigo se põe a discutir o problema formulado pelo candidato John Anderson à campanha de Ronald Reagan em 1980: como equacionar três promessas contraditórias da campanha republicana: aumentar os gastos com defesa, equilibrar o orçamento e cortar impostos? A resposta foi a formulação teórica da chamada *supply-side economics*, que havia sido chamada por George Bush nas primárias (que acabaria sendo vice de Reagan) de *voodoo economics*, como uma espécie de *wishful thinking* ou pensamento mágico da economia: cortando-se impostos, especialmente sobre os ricos e sobre a produção, existiria mais dinheiro para ser investido na geração de empregos. Isso, num primeiro momento, poderia gerar um déficit, mas seria compensado com o posterior crescimento econômico e o aumento das receitas. “Toda a coisa se baseia na fé; numa crença de como funciona o mundo”. Então o artigo se põe a discutir ideologia, caracterizando Stockman como um político ideológico, contrariando uma tradição de pragmatismo vigente em Washington; retoma as influências intelectuais de Stockman: herdou da mãe a convicção republicana, tendo lido *The Conscience of a Conservative*, de Barry Goldwater. Ao ir para Michigan State, em 1964, teve contato com a nascente resistência à Guerra do Vietnã, Marcuse, C. Wright Mills, Paul Goodman. Encontrou no centro metodista da universidade uma forma de conciliar suas crenças políticas e religiosas com a resistência à guerra. Depois de graduar-se, foi para Harvard Divinity School, tendo depois migrado da teologia para as ciências sociais. Estudando em Harvard com neoconservadores como

Nathan Glazer, James Q. Wilson e Daniel Patrick Moynihan (assim a revista classifica o senador Moynihan), promovendo um retorno a uma tradição de direita.

Tendo se tornado pupilo do então deputado John Anderson, Stockman se forjou politicamente no staff do deputado de Illinois. Como deputado, Stockman havia tido posições consistentemente conservadoras, anti-New Deal, considerando projetos de infraestrutura como pork-barrels, porém não abrindo mão de ao menos aparentar defender seu distrito. Em seu escritório como deputado, Stockman tinha um sistema de alertas computadorizados para todas as oportunidades de verbas e realização de obras para seu distrito. Nas palavras do próprio, “Eu fui por aí, cortei todas as fitas e eles nunca souberam que eu votei contra essas drogas de programas”. Stockman fora também, no Congresso, o único representante de Michigan a votar contra o resgate da companhia de automóveis Chrysler, em 1979. A crítica de Stockman ao New Deal era de que, embora certos programas básicos, como previdência e seguro desemprego fossem necessários, havia um exagero nesses programas, e ainda uma expansão desordenada de outros programas. Isso ocorreria porque os representantes não tinham interesse em resistir a nenhuma pressão política, tornando-os vulneráveis a todo tipo de grupo de pressão em seus distritos, sem que tivessem liberdade para agir em temas de interesse nacional, porém difuso. Isso significava ainda que as verbas seriam alocadas por poder e influência política, e não por uma análise de mérito dos problemas a serem resolvidos.

Então, o artigo passa a discutir a participação de Stockman em Washington como diretor do OMB, apresentando a história em forma de relato, com base em entrevistas que teriam sido feitas nos oito meses anteriores à publicação. Afirma que uma das primeiras coisas que Stockman fez ao chegar ao OMB foi mudar o algoritmo de cálculo das previsões orçamentárias para adequar as projeções ao *supply-side*. Se Reagan cumprisse as promessas de campanha do corte de impostos e do aumento dos gastos com defesa, o

déficit iria de 82 bilhões de dólares em 1982 para 116 bilhões em 1984. Assumindo queda da inflação, das taxas de juros e retomada do crescimento com o programa econômico do governo, essas estimativas seriam drasticamente revistas para baixo e se tornaria muito mais fácil “vender” o projeto para os conservadores em matéria fiscal.

Então, era necessário proceder aos cortes: Reagan havia pedido para que Stockman não cortasse a rede de proteção social, pois havia prometido que não atacaria os pilares da rede durante a campanha; Stockman também não poderia cortar os gastos com defesa. Tampouco os gastos com juros da dívida. Restavam, então, os 17% que estavam destinados a despesas discricionárias do governo, cuja função era financiar diversos programas governamentais, obras públicas e agências.

Para isso, Stockman desenhou um grupo de trabalho sobre orçamento composto por ele, Stockman; Edwin Meese, assessor da Casa Branca; o chefe de gabinete, James Baker; o Secretário de Tesouro, Donald Regan; o diretor de políticas públicas, Martin Anderson, entre outros. Este orçamento se encontraria com os diversos titulares das pastas ministeriais para discutir os cortes, um de cada vez. Com isto, buscavam criar encontros nos quais representantes de áreas específicas do governo tivessem de se ver com um comitê que representasse o propósito comum de cortar gastos, enfraquecendo eventuais resistências.

Com esta tática, Stockman conseguiu vitórias iniciais importantes para o governo nos primeiros meses, algumas delas narradas neste capítulo. Teve de fazer algumas concessões, é verdade: o reator de Clinch River, Tennessee, para Howard Baker, líder dos republicanos no Senado, e uma verba de mais de 300 milhões para restaurar hospitais de veteranos, a pedido de “Sonny” Montgomery, democrata presidente da Comissão para Assuntos de Veteranos, são dois exemplos. O programa de subsídio do tabaco, por sua vez, segundo o próprio Stockman, era a epítome da antiga ordem. Entretanto, por pressão

do Senador republicano conservador Jesse Helms, também foi mantido. Entretanto, na matemática do orçamento, eram vistos como investimentos que valiam a pena pelo retorno na forma de aumento da probabilidade de aprovação das medidas no Congresso, embora Stockman desprezasse a maioria desses programas. Em geral, subsídios para a agricultura eram a principal demanda de democratas do sul, de áreas rurais que dependiam da ajuda do estado para sobreviver economicamente.¹⁷⁹

Entretanto, Stockman, em abril, já se via com problemas: as projeções orçamentárias da Casa Branca, para projetarem um orçamento sem déficit em 1984, se utilizavam de um recurso chamado por Stockman e Baker de “magic asterisk”, “asterisco mágico” em português: consistia simplesmente em assinalar cortes “a serem feitos” numa data futura não especificada. O mercado financeiro, entretanto, lia nas entrelinhas, e reagia mal à política orçamentária proposta pelo governo. Alguns parlamentares republicanos também se insurgiam contra as projeções. Reagan, entretanto, defendia na mídia o plano como se nada estivesse acontecendo.

De maio em diante, a tática de Stockman seria silenciosamente atacar programas que até então haviam ficado relativamente incólumes, como Medicare, Medicaid, seguridade social, defesa, de modo a dar alguma credibilidade às projeções de déficit. Ao mesmo tempo, os Comitês da Câmara começariam a analisar os cortes exigidos pela resolução de orçamento. De todo modo, era essencial manter o déficit num patamar relativamente baixo a todo custo, usando de todos os meios necessários, como vimos “na força ou na trapaça, a segunda mais do que a primeira”, ou “by hook or by crook, mostly the latter.”.

¹⁷⁹ Sobre os subsídios, STOCKMAN (2013), posição 2950-2991. GREIDER (1981). No original: “None of us really understands what’s going on with all these numbers”; “The whole thing is based on faith; on a belief how the world works”. No original: ““I went around and cut all the ribbons and they never knew I voted against the damn programs””.

Ainda no mês de maio, a Casa Branca colocaria à luz do dia seu plano de reformar a seguridade social que previa, entre outras coisas, o fim do valor mínimo para os benefícios, além de uma redução drástica no valor dos benefícios para quem se aposentasse aos 62 anos. A reação no Congresso foi drástica. Democratas acusaram Reagan de descumprir sua promessa de preservar a seguridade social. Stockman insistia para que a Casa Branca apoiasse seu plano:

O Presidente estava muito interessado [no pacote de reformas] e ele acreditou que era a coisa certa a se fazer. O problema é que os políticos são tão temerosos do tema da seguridade social por si só que eles querem mantê-lo distante disso, pensando que eles poderiam de alguma maneira ter alguma iniciativa administrativa que viesse do nada e o Presidente não ficaria marcado por isso. Bem, isso era puro nonsense naive... minha visão era, se você tinha de fazer essa coisa toda, você deveria fazer o Presidente ir à TV e fazer uma fala de 20 minutos, com belos gráficos... você poderia ter criado um clima em que grandes coisas poderiam ser mudadas. [tradução nossa] ¹⁸⁰

Reagan, entretanto, se afastou da proposta, que acabaria sendo retirada em setembro. Com isso, Stockman não poderia contar com os cortes na seguridade social para cobrir seu déficit. A alternativa foi buscar receitas na revisão do corte de impostos, que passou da fórmula 10-10-10 (chamada de proposta Kemp-Roth, ainda durante a campanha) para 5-10-10 (chamada de proposta Conable-Hance, tratada no item 3.2), com uma economia de 70 bilhões em relação aos valores originais. Entretanto, Stockman demonstrava ceticismo de que a supply-side economics estivesse funcionando para recuperar a economia do país:

A parte difícil do corte de impostos supply-side é baixar a taxa máxima de 70% para 50% - o restante é uma questão secundária. [...] A discussão original era de que a faixa superior era muito alta e isso está tendo o efeito mais devastador na economia. Então, o argumento geral era que, para tornar isso palatável como

¹⁸⁰ GREIDER (1981). No original: "The President was very interested [in the reform package] and he believed it was the right thing to do. The problem is that the politicians are so wary of the Social Security issue per se that they want to keep him away from it, thinking they could somehow have an administration initiative that came out of the boondocks somewhere and the President wouldn't be tagged with it. Well, that was just pure naive nonsense ... My view was, if you had to play this thing over, you should have the President go on TV and give a twenty-minute Fireside Chat, with some nice charts ... You could have created a climate in which major things could be changed."

um assunto político, você teria que derrubar todas as faixas. Mas, quero dizer, Kemp-Roth sempre foi um cavalo de Tróia para reduzir a taxa máxima. [tradução nossa]¹⁸¹

Esta declaração, quando veio à tona, causou um grande desprestígio na proposta do governo. Ensejou uma conversa com Reagan na qual Stockman colocou o cargo à disposição. Reagan não aceitou a demissão.

Além disso, a negociação sobre o corte de impostos não ia bem para o OMB; lobistas no Congresso conseguiram a revisão de algumas medidas, em especial regras de avaliação para depreciação do patrimônio. Democratas fizeram uma proposta mais interessante para as associações empresariais e os republicanos decidiram também reformular sua proposta.

No final, a proposta significaria uma perda de 750 bilhões de dólares em receitas para o governo nos cinco anos seguintes.¹⁸²

Toda a história do ano de 1981, inclusive os cortes mal sucedidos no final do ano, vieram à tona no artigo: os asteriscos mágicos, os números otimistas, a visão negativa de Stockman em relação ao trickle down que ele ajudou a colocar de pé. Com a piora dos indicadores e do estado da economia, a Casa Branca sofreu um abalo sensível na sua capacidade de articulação política e de criar política pública. Ao mesmo tempo, na virada do ano, os democratas estavam lambendo suas feridas após as defecções no processo de reconciliação. Phil Gramm seria expulso do partido, O'Neill indicaria alguns democratas conservadores para comitês importantes, e o Conservative Democratic Forum (CDF) deixaria de somar votos. 1982 seria, ainda por cima, um ano eleitoral, e o prospecto para

¹⁸¹ Ibid. No original: “The hard part of the supply-side tax cut is dropping the top rate from 70 to 50 percent—the rest of it is a secondary matter. [...] The original argument was that the top bracket was too high, and that's having the most devastating effect on the economy. Then, the general argument was that, in order to make this palatable as a political matter, you had to bring down all the brackets. But, I mean, Kemp-Roth was always a Trojan horse to bring down the top rate”.

¹⁸² GREIDER (1981).

os democratas parecia bastante animador, de modo que seria um ano em que o Congresso estaria especialmente politizado e dividido por linhas partidárias.

Avaliando retrospectivamente a chamada Reagan Revolution, Stockman compara aquilo que alcançou com aquilo que desejava ter alcançado, e reflete sobre a agenda dos diferentes atores:

As revoluções têm a ver com mudanças drásticas e dolorosas em um regime estabelecido. Fazer com que tais mudanças aconteçam não era a verdadeira agenda de Ronald Reagan em primeiro lugar. Era minha e de um pequeno grupo de intelectuais do supply-side.

A Reagan Revolution, como eu a havia definido, exigia um ataque frontal ao estado de bem-estar social americano. Essa era a única maneira de pagar pelo massivo corte de impostos de Kemp-Roth.

Consequentemente, quarenta anos de promessas, subvenções, direitos e redes de seguridade garantidas pelo governo federal para cada componente e estrada da sociedade americana teriam que ser descartados ou drasticamente modificados. Uma verdadeira revolução na política econômica significou um combate político mortal e arriscado com todos os grupos clientes da generosidade de Washington - beneficiários da Previdência Social, veteranos, fazendeiros, educadores, autoridades estaduais e locais, a indústria imobiliária e muitos outros.

Por trás da comoção do corte de impostos de Kemp-Roth e dos meus grossos livros negros de cortes no orçamento, estava a ideia central da Reagan Revolution. Era um governo minimalista - uma criatura separada e mesquinha, que ofereceria justiça pública imparcial, mas não mais. Sua visão da boa sociedade dependia da força e do potencial produtivo dos homens livres nos mercados livres. Procuraria encorajar a produção irrestrita da riqueza capitalista e a expansão do bem-estar privado que automaticamente a atende. Ela imaginava uma terra que fosse o oposto do mosaico de dependências, isenções, proteções e redistribuições de costa a costa que os políticos do país haviam negociado ao longo das décadas.

A verdadeira Reagan Revolution nunca teve uma chance. Ela desafiou todas as forças, interesses e impulsos esmagadores da democracia americana. Nosso governo madisoniano de freios e contrapesos, três ramos, duas casas legislativas e o poder infinitamente fragmentado é conservador, não radical. Ela abraça poderosamente a história por trás disso. Ele embaralha no futuro, um passo de cada vez. Não pode saltar em revoluções sem cair de cara. [tradução nossa]¹⁸³

¹⁸³ STOCKMAN (2013). posição 227-243, Kindle Edition. No original: "Revolutions have to do with drastic, wrenching changes in an established regime. Causing such changes to happen was not Ronald Reagan's real agenda in the first place. It was mine, and that of a small cadre of supply-side intellectuals. The Reagan Revolution, as I had defined it, required a frontal assault on the American welfare state. That was the only way to pay for the massive Kemp-Roth tax cut.

Sobre o personagem que deu nome à “revolução” para a qual Stockman trabalhava, o próprio diz:

O fato era que, devido aos meus esforços e de meus compatriotas do supply-side, Ronald Reagan foi obrigado a tropeçar no acampamento errado na véspera de sua última e bem-sucedida busca pela presidência. Ele era um político de consenso, não um ideólogo. Ele não tinha nenhum interesse em fazer uma revolução porque não estava impregnado nos seus ossos.

Ele havia se inclinado para a direita, não havia dúvida sobre isso. No entanto, sua visão conservadora era apenas uma visão. Ele tinha um senso de valores últimos e um sentido de direções de longo prazo, mas ele não tinha nenhum plano para governança radical. Ele não tinha um programa concreto para deslocar e traumatizar o aqui-e-agora da sociedade americana. [tradução nossa]

184

A matéria teve um efeito deletério sobre a credibilidade da Casa Branca, já afetada pela crise econômica. Reagan encontrou um Congresso muito menos receptivo à proposta de corte de gastos. Em novembro de 1982, o Congresso não havia passado uma segunda resolução para o orçamento. Republicanos e democratas aguardavam que a Casa Branca

Accordingly, forty years’ worth of promises, subventions, entitlements, and safety nets issued by the federal government to every component and stratum of American society would have to be scrapped or drastically modified. A true economic policy revolution meant risky and mortal political combat with all the mass constituencies of Washington’s largesse – Social Security recipients, veterans, farmers, educators, state and local officials, the housing industry, and many more.

Behind the hoopla of the Kemp-Roth tax cut and my thick black books of budget cuts was the central idea of the Reagan Revolution. It was minimalist government – a spare and stingy creature, which offered even-handed public justice, but no more. Its vision of the good society rested on the strength and productive potential of free men in free markets. It sought to encourage the unfettered production of capitalist wealth and the expansion of private welfare that automatically attends it. It envisioned a land the opposite of the coast-to-coast patchwork of dependencies, shelters, protections, and redistributions that the nation’s politicians had brokered over the decades.

The true Reagan Revolution never had a chance. It defied all of the overwhelming forces, interests, and impulses of American democracy. Our Madisonian government of checks and balances, three branches, two legislative houses, and infinitely splintered power is conservative, not radical. It hugs powerfully to the history behind it. It shuffles into the future one step at a time. It cannot leap into revolutions without falling flat on its face”.

¹⁸⁴ STOCKMAN (2013). Posição 243-251. Kindle Edition. No original: “The fact was, due to the efforts of myself and my supply-side compatriots, Ronald Reagan had been made to stumble into the wrong camp on the eve of his final, successful quest for the presidency. He was a consensus politician, not an ideologue. He had no business trying to make a revolution because it wasn’t in his bones.

He leaned to the right, there was no doubt about that. Yet his conservative vision was only a vision. He had a sense of ultimate values and a feel for long-term directions, but he had no blueprint for radical governance. He had no concrete program to dislocate and traumatize the here-and-now of American society”.

fizesse uma nova proposta. No dia 23 de novembro, Reagan vetou uma resolução que permitiria financiar os gastos do governo por mais algumas semanas e aconteceu o chamado *government shutdown*, quando os serviços públicos federais nos EUA fecham por falta de aprovação das suas fontes de financiamento. Às vésperas do dia de ação de graças, governo e Congresso chegaram num acordo para o financiamento das semanas seguintes (chamada de *continuing resolution*), de modo que, com a poeira abaixada, governo e Congresso chegaram num acordo, um corte de US\$ 4 bilhões, menos da metade do que o governo havia solicitado.¹⁸⁵

O primeiro ano da Era Reagan começara com uma campanha avassaladora do Congresso. Na avaliação de David Stockman, o Congresso precisaria ser quase um cartório para carimbar, sem discutir, as propostas da Casa Branca. Ele atuou desta forma, numa coalizão de democratas conservadores sulistas, organizados em torno do CDF, e republicanos. Entretanto, foram feitas diversas concessões, que fizeram com que Stockman se desiludisse com a chamada Reagan Revolution, que teria esbarrado nos imperativos da política partidária. Entretanto, os objetivos da Casa Branca, em grande medida, foram atingidos, com números bem mais otimistas que o normal, que seriam responsáveis por um aumento do deficit nos anos seguintes. Entretanto, pode-se dizer que o governo queimou bastante capital político nesta operação, e sua capacidade de articulação para aprovar cortes de gastos estava comprometida. Ao mesmo tempo, uma reorganização democrata, com a expulsão de Phil Gramm, identificado como um traidor nas fileiras democratas, e a inclusão de alguns membros do CDF em comissões importantes, consolidou a fidelidade partidária, acentuada pelas eleições no Congresso que viriam em 1982.¹⁸⁶

¹⁸⁵ PALAZZOLO (1992, p. 124-125).

¹⁸⁶ Segundo Palazzolo, esta tendência se acentuaria nos anos seguintes. Em 1982, a fidelidade partidária na votação da primeira resolução do orçamento na Câmara estaria pouco abaixo de 75%, dez por cento a

Para este processo de reunificação democrata, a atuação de Gillis Long como chefe do caucus chamado de Caucus Committee on Party Effectiveness (CPE), foi muito importante. Embora tenha gerado alguma rivalidade com Tip O’Neill, o presidente da Câmara acabaria por aceitar que o trabalho de Long, reunindo todas as facções em interlocução, poderia melhorar a fidelidade democrata no futuro. Foi nesse âmbito que Long, nesta época assessorado por Al From, iniciou um trabalho de reformar a mensagem democrata. Para isso, levavam em consideração a imagem de que o Partido Democrata era uma espécie de “Partido guarda-chuva”, que precisava levar em consideração a pressão que os democratas conservadores sofriam em seus distritos.

Um documento escrito pelo CPE, que depois seria referendado Comitê de Direcionamento e Políticas Públicas, em abril de 1981, chamado “Statement of Democratic Economic Principles”, daria o tom da mensagem que o Partido começaria a buscar: saudava as conquistas realizadas pelo partido nos 50 anos anteriores, como melhorar as condições de trabalho, fomentar o crescimento econômico, promover justiça social. Embora admitisse que o governo ainda era um instrumento necessário para atingir o crescimento econômico, reconheciam que um governo ineficiente ou não-responsivo poderia ser um problema. Buscando um meio-termo na questão do papel do Estado, afirma: “We have learned that government does not have all the answers. Now we are being told that any government involvement is always a problem, and that the market will always allocate resources fairly and efficiently. That, too, is a myth”. Defendiam o corte de frauds, desperdício e abusos, encorajar a ética do trabalho, cuidado por quem não pode trabalhar e requer assistência, fortalecer a defesa nacional enquanto busca a paz mundial, disponibilizando o governo federal para trabalhar juntos com os governos estaduais e

mais do que no ano anterior. Em 1983, bateria na casa dos 85%. Em 1984, estaria pouco abaixo dos 90%. Atingiria um auge de quase 95% em 1985 e nos anos seguintes não ficaria inferior a 90%.

locais, buscar reforma tributária para eliminar as brechas do sistema tributário, buscar o cumprimento (*enforcement*) das leis.¹⁸⁷

Em setembro de 1981, uma outra reunião do caucus trataria especificamente do problema da disciplina partidária. Neste encontro, Long falaria como hipótese a respeito de uma situação como a de Phil Gramm:

Se puder ser comprovado que um membro ouve nossas sessões de estratégia e, em seguida, é um participante ativo nas sessões de estratégia da oposição política, é essa conduta política razoável que merece recompensas em nosso Caucus?

Eu pessoalmente penso que não. Que time de futebol recompensaria um jogador que escutasse o amontoado ofensivo de sua equipe e depois corresse direto para o amontoado do adversário para planejar uma estratégia defensiva com ele? [tradução nossa]¹⁸⁸

Então os membros do partido se puseram a discutir a situação: Ted Weiss defendeu a expulsão de Hance e Gramm dos Comitês de Orçamento e de Caminhos e Meios, respectivamente; Peter Peyser, de Nova York, Bill Brodhead de Michigan, ambos defenderam o direito dos membros do Partido de votarem como quisessem, mas expressaram indignação em relação às atitudes de traição. Brodhead lembrou que a filiação partidária e os privilégios consequentes são acompanhados por obrigações que precisam ser cumpridas: “Você nos traiu e nos vendeu. Eu não me importo se foi por um conjunto de abotoaduras ou um projeto no seu distrito”. Toby Moffett, de Connecticut, admitiu a possibilidade de um deputado não votar sempre com o partido. Entretanto, deputados que votaram com o Partido em apenas 10 a 20% das vezes era algo que chamava sua atenção. Ronnie Flippo, do Alabama, por sua vez, argumentou que Moffett

¹⁸⁷BRANDT (2009, p. 66-67).

¹⁸⁸ Minutas do cáucus, 16 de setembro de 1981, p. 4-12. Foley Papers, caixa 185. Apud BRANDT (2009, p. 68). No original: “If it can be substantiated that a member listens in our strategy sessions and then is an active participant in the strategy sessions of the political opposition, is that reasonable political conduct that deserves rewards in our Caucus?”

I personally think it is not. What football team would reward a player who listens in on his own team’s offensive huddle and then runs straight to the opponent’s huddle to plan defensive strategy with them?”

votou contra o governo Carter quando o governo rejeitou controle de preços e apoiou a desregulamentação do setor de gás, e que os deputados deveriam ser livres para votar. O'Neill também fez um discurso, defendendo uma postura moderada e rememorando os feitos democratas no século XX. Jim Wright, líder da maioria, apresentaria então a seguinte proposta: anistia de todas as ações e votos anteriores; implementação de um Sistema de punições e recompensas, de modo que ninguém estaria garantido em algum comitê; o Comitê de Direcionamento e Políticas Públicas identificaria algumas votações como votações-chave e usaria os votos como determinante para designar lugares nos comitês; e diferenciar votações específicas, aberrantes, de um histórico consistente de votações contra o partido.¹⁸⁹

Os efeitos já seriam sentidos em julho, quando o partido conseguiu aprovar na Câmara, no dia 31 de julho, uma reversão da revogação do benefício mínimo da seguridade social (H.R.4331). O Senado aprovaria a medida em 15 de outubro, entretanto estipularia limites: apenas para quem morasse nos Estados Unidos, já estivesse ganhando benefício e não ganhasse mais de 300 dólares por mês em pensões do governo. Na conferência, prevaleceria o benefício mínimo de 122 dólares para todos os que já fossem beneficiários e qualquer um que fosse elegível até 1 de janeiro de 1982. Permitiu a membros de denominações religiosas serem elegíveis até dezembro de 1991. A Câmara aprovou por 412-10, e o Senado por 96-0.¹⁹⁰

¹⁸⁹ Apud BRANDT (2009, p. 69-71). No original: “You have betrayed us and sold us out. I do not care whether it is for a set of cufflinks or a project in your district”.

¹⁹⁰ Ibid., p. 73.

4 A RECOMPOSIÇÃO DEMOCRATA NO CONGRESSO

4.1 O problema do deficit e a aprovação do Tax Equity and Fiscal Responsibility Act

No início de 1982, estava claro para diversos atores, inclusive diversos congressistas, que os planos da Casa Branca e dos adeptos do reaganomics não evoluíram como o esperado. O país mergulhava numa recessão com efeitos sociais danosos, dos quais talvez o principal seja o crescimento da taxa de desemprego na maioria dos estados do país. Há no período uma discussão econômica, que se reflete nos debates impressos no Congressional Records, sobre as causas desta recessão. A maior parte dos atores aponta as taxas de juros muito elevadas do período e o aperto monetário promovido pela política de Paul Volcker no FED como uma causa da recessão econômica; os defensores do *reaganomics* no Congresso, como Jack Kemp, um dos responsáveis pela proposta original do Economic Recovery Tax Act, entretanto, argumentam que essa política do FED prejudica o programa econômico do governo, que buscava fomentar, através do corte de impostos, o aquecimento da atividade econômica. Entretanto, como vimos, a implementação da política de corte de impostos casada com o corte de gastos não foi implementada tal como projetada por Stockman e outros adeptos da reaganomics: os cortes de gastos, por dificuldades políticas de concretizar um programa que retrospectivamente foi assumido pelo próprio Stockman como inviável num ambiente democrático, de debates no Congresso, seriam insuficientes para contrabalançar o corte nas receitas, e o resultado foi um crescimento brutal do déficit no ano de 1981 e nas previsões para os anos seguintes. Segundo críticos do governo no Congresso, incluindo diversos democratas, o descrédito das previsões do governo (o chamado “*rosy scenario*”) e as revisões alarmantes pelos atores econômicos das expectativas levou a uma crise também no mercado financeiro, com sucessivas quedas nas bolsas de valores. A

plataforma do *supply-side* se via num beco político sem saída, e suas promessas de recuperação, viáveis ou não, não poderiam se concretizar, ao menos sem a realização de alguns ajustes.

Neste contexto, em janeiro de 1982, Reagan enviou para o Congresso um projeto de resolução que previa 56 bilhões em cortes domésticos, um aumento de 13% nos gastos com defesa, totalizando 44 bilhões, e a manutenção do corte de impostos aprovado no ano anterior. O'Neill respondeu ao plano de Reagan, acusando de ser um "orçamento de Beverly Hills". Num filme produzido como resposta do discurso do Estado da União daquele ano, O'Neill declarou: "a administração está colocando o sonho além do alcance para a maior parte dos americanos. Está reservando esse sonho para os poucos ricos".¹⁹¹

Neste contexto, em março ambos os partidos se reuniram, com membros do Congresso e da Casa Branca, na chamada Gangue dos Dezesete, para discussão sobre as possibilidades de redução do déficit. Desta comissão participaram o chefe de gabinete de Reagan, James A. Baker, Kenneth M. Duberstein (assessor da presidência), o Secretário de Tesouro Donald Regan, Senador Paul Laxalt (republicano de Nevada), além do chefe do OMB, David Stockman. Os senadores Pete Domenici e Bob Dole, membros dos comitês de orçamento e finanças do Senado, representaram os congressistas republicanos. Jim Jones, chefe do comitê de orçamento da Câmara, Richard Bolling, chefe do comitê de regras, e Dan Rostenkowski, chefe do comitê de Caminhos e Meios, completaram o time de democratas da Câmara. O objetivo da Gangue dos Dezesete era superar o impasse criado pelo debate público entre Reagan e O'Neill. Depois de algumas reuniões, o grupo não chegou a um acordo e se desfez.

Aconteceria ainda mais uma reunião, em 28 de abril, em que estariam Reagan, Laxalt, Stockman, Ed Meese, James Baker, Howard Baker. Do lado democrata, Richard

¹⁹¹ PALAZZOLO (1992, p. 139).

Bolling, Jim Wright, Ari Weiss, chefe de gabinete de O'Neill no comitê de direção e políticas públicas da Câmara; nesta reunião, Reagan e O'Neill reafirmariam suas diferenças. Segundo Stockman:

Tip diria que o que fez a América grande foi o New Deal e todas as coisas que trouxemos para o povo americano: agora todo mundo tem uma aposentadoria; agora todos podem ir para a faculdade; as pessoas podem obter creches; elas têm seguro de saúde. E então o presidente diria que estamos indo para o inferno em uma cesta de mão desde 1932, quando iniciamos o gasto com déficit e colocamos o governo em todos os tipos de coisas em que não deveria estar. [tradução nossa]¹⁹²

A reunião não foi capaz de demover nenhum dos dois líderes de suas respectivas posições: Reagan não queria abrir mão do seu corte de impostos; O'Neill não queria qualquer alteração na seguridade social.

Com isso, o Congresso foi votar o orçamento do ano fiscal de 1983 sem uma solução prévia. Depois que o Comitê de Finanças do Senado rejeitou por unanimidade o orçamento de Reagan, Domenici ofereceu uma proposta de resolução que incluía 95 bilhões em novas receitas e 40 bilhões em reduções na seguridade social nos três anos seguintes. Reagan passaria a apoiar a proposta de Domenici, enquanto O'Neill apoiaria a proposta do Comitê de Orçamento da Câmara, de maioria democrata, que previa mais receitas (147 bilhões em três anos), maiores cortes na defesa (em relação ao orçamento do governo, mas ainda preservava 5% de crescimento em termos reais), menores cortes nos programas sociais e não tocava na seguridade social.

O Congresso começou a apreciar os planos em 24 de maio. Primeiramente, derrotou propostas alternativas de orçamento democrata que reduziriam o corte de impostos e o aumento dos gastos com defesa, preservando gastos sociais (um substitutivo

¹⁹² SMITH (1988, p. 530). No original: "Tip would say what made America great was the New Deal and all of the things that we have brought to the American people: Now everybody has a retirement pension; now everybody can go to college; people can get day care; they have health insurance. And then the president would say that we've been going to hell in a handbasket since 1932 when we started deficit spending and got government in all kinds of things it shouldn't be in".

de Obey e outro de Fauntroy, este último sendo considerado a proposta do *Black Caucus*, derrotados respectivamente em 152-268 e 86-322).¹⁹³

A proposta do Comitê de Orçamento, liderado por Jones, entretanto, seria derrotada por 159 a 265. 81 democratas ajudaram a derrotar a proposta, que estava arrojada demais para a ala conservadora do partido. [seria derrotada por 171-253, depois da derrota do substitutivo Latta, proposta republicana, e o substitutivo Aspin, uma proposta bipartidária que procurava alcançar algum consenso] Com isso, O'Neill assumiria a tarefa de redigir, dentro do Comitê de Direção e Políticas Públicas, uma nova proposta de orçamento, que fosse afeita aos objetivos democratas de preservar os programas sociais. As lideranças democratas optaram, neste momento, por uma regra fechada que permitiria apenas duas opções: o orçamento de O'Neill e o chamado substitutivo Michel-Latta. A proposta de O'Neill seria derrotada por 202 a 225 e a de Latta passaria por 220 a 207.¹⁹⁴ O processo de reconciliação, em agosto, ainda cortaria mais 13 bilhões em 3 anos de subsídios ao laticínio, *food stamps*, pensões federais, um programa de empréstimo habitacional, benefícios dos veteranos e cortes com pessoal.¹⁹⁵

É nesse contexto que as lideranças republicanas no Senado no Comitê de Finanças produzirão uma proposta de revisão de algumas medidas de lassidão fiscal do ano anterior. Tendo sido aprovada na Câmara como uma proposta modesta de pequenas mudanças na legislação tributária, à qual foram adicionadas provisões que estendiam o benefício suplementar de seguro-desemprego, tornou-se uma proposta ambiciosa de reforma da legislação tributária, que visava conter alguns excessos do *Economic Recovery Tax Act* (o corte de impostos de Reagan) e fechar brechas na legislação, que permitiam a

¹⁹³ BRANDT (2009, p. 81).

¹⁹⁴ PALAZZOLO (1992, p. 144).

¹⁹⁵ SCHRIBMAN, David. Conferees Make \$13,6 Billion Cut in Spending to Reduce the Deficit. **The New York Times**. 17 ago. 1982. Disponível em: <https://www.nytimes.com/1982/08/17/us/conferees-make-13.6-billion-cut-in-spending-to-reduce-the-deficit.html>. Acesso em: 28 out. 2018.

grandes contribuintes se evadir de suas obrigações fiscais. Designada pelo nome de *Tax Equity and Fiscal Responsibility Act* (TEFRA, projeto de lei H.R. 4961), previa um aumento de receitas de 99 bilhões de dólares nos três anos seguintes, sendo 29 bilhões através do aperto dos mecanismos de fiscalização (*tax compliance*), 36 bilhões pela redução de incentivos aos negócios, além de taxas cobradas sobre o consumo no valor de 11 bilhões, com a contrapartida do corte de 13 bilhões no Medicare, além de 2 bilhões no Medicaid e 1,4 bilhão no AFDC em igual período.¹⁹⁶

Seguindo compromisso do presidente de que não haveria aumento de arrecadação sem um correspondente corte de gastos, TEFRA incluía diversas provisões que buscavam diminuir os gastos com programas cujos gastos não estavam sobre controle do governo, os chamados *entitlements*. No caso, os programas que passaram por uma revisão mais forte eram o Medicare e o Medicaid, embora TEFRA também contivesse algumas provisões sobre o AFDC. São estas mudanças que tornam TEFRA, uma medida de contenção do déficit, também uma medida de revisão dos gastos com a rede de bem-estar social do trabalho, e portanto objeto de interesse deste trabalho. Na verdade, expressam uma tendência da Era Reagan, que é a de inserir (ou até mesmo subordinar) as discussões sobre *welfare* e programas sociais de maneira geral ao problema do déficit, tratado por alguns como verdadeira emergência nacional, mais até do que propriamente um debate mais sistemático de longo prazo sobre modelos de *welfare*; embora seja interessante notar a contradição de que o déficit não é uma emergência nacional quando se trata de cortar receitas, apenas despesas.

De todo modo, daí decorre uma outra tendência do período, que é a de promover sucessivos gastos com medidas pontuais, que não chegam a redefinir modelos. A única tendência de redefinição do modelo de *welfare* no período se dará com o AFDC, como

¹⁹⁶ Extraído de Congressional Record, 1982, Vol. 128 Parte. 12. p. 16913-16914. Os valores correspondem à proposta original do Comitê de Finanças do Senado.

veremos, com a tendência progressiva de que os estados promovam programas de *workfare* ao longo da década, culminando com a criação do programa JOBS com a reforma do sistema de *welfare* em 1988. O terreno para o *Family Support Act* será preparado ao longo da década de 1980 com a licença, concedida pelo *Omnibus Budget Reconciliation Act* de 1981, de que os estados tivessem programas estaduais alternativos ao antigo WIN, e com a permissão dada pelo TEFRA para que os estados implementem programas de procura por trabalho cuja adesão, de acordo com a exigência das agências estaduais de *welfare*, condiciona o recebimento do benefício.

Como esses programas, entretanto, já haviam sofrido com cortes abruptos no contexto do OBRA 1981 e das resoluções Gramm-Latta I e II, em 1981, não havia muita margem para aumento de arrecadação em cima dos contribuintes adeptos desses planos. Além do mais, 1982 era ano de eleições para o Congresso, o que reduzia a margem de manobra política da Casa Branca. O contexto de crise econômica também enfraquecia a capacidade de articulação orçamentária de Reagan e Stockman, e fortalecia Bob Dole, chefe do Comitê de Finanças do Senado e considerado pelos pares como principal fiador da proposta criada pelo Comitê. A proposta que, teria o apoio da Casa Branca, visava então, no que tange ao *Medicare* e o *Medicaid*, em distribuir a redução de custos do programa para os demais participantes, isto é, prestadores de serviços hospitalares, incluindo médicos e hospitais, mas não se restringindo a eles.

O aumento exponencial dos gastos com *Medicare* e *Medicaid* era um problema real: nos dois anos anteriores, o custo dos serviços médicos nos EUA tinham crescido numa média de 15% ao ano, taxa bastante superior à inflação, que vinha inclusive numa trajetória de queda após o período de estagflação do governo Carter. Embora outros fatores possam influir no aumento desses custos, é verificável nas fontes que esse aumento era atribuído a uma série de abusos e desperdícios permitidos por um controle

frouxo dos reembolsos promovidos pelo *Medicare* e o *Medicaid*. As medidas do TEFRA referentes a esses programas eram uma revisão abrangente das regras para pagamento de despesas hospitalares. O problema do aumento nos custos dos serviços médicos nos EUA não era exatamente um dado novo, tanto é que o governo Carter havia feito uma proposta inócua de controle dos gastos hospitalares como um primeiro passo para reforma no sistema de saúde norte-americano. Este é um problema típico do modelo americano, que prevê o reembolso, por um plano público, de prestadores de serviço particulares. Até hoje, nos debates sobre o sistema de saúde norte-americano, existe uma discussão sobre se este modelo baseado na gestão privada dos serviços é o mais eficiente: um sistema público, embora visto como intrinsecamente ineficiente pelos detratores da iniciativa estatal, possibilitaria, na visão dos defensores de um sistema efetivamente público, um maior controle dos gastos.

De todo modo, TEFRA não vai tão longe. As medidas são significativas comparadas com o marco legal então existente, mas não mudam a base do modelo. Entre as medidas propostas pelo Comitê de Finanças do Senado, estão medidas de microajustes, como transferir a cobertura para o primeiro dia do mês seguinte à adesão ao *Medicare*; medidas que transferem à iniciativa privada os custos da assistência médica de idosos, como a que prevê a obrigatoriedade de que empregadores ofereçam a seus empregados de 65 a 69 anos a mesma cobertura que oferecem a empregados abaixo dessa faixa de idade; medidas que exigem mais dos contribuintes dos planos, como introduzir pagamento de 5% de coparticipação na prestação de serviços domésticos de saúde, reajuste do preço do *Medicare* Parte B (responsável por serviços clínicos e preventivos não-hospitalares), limitação do reembolso a hospitais de 110% do custo médio de uma série de procedimentos, com exceções previstas em caso de determinados serviços e regiões de oferta que sejam justificáveis (hospitais rurais com menos de 50 leitos), além

de outras medidas de verificação dos gastos, inclusive uma revisão total do funcionamento dos *boards* estaduais responsáveis por apreciar a pertinência das solicitações médicas, além de diminuir os subsídios do governo federal aos planos estaduais do *Medicaid* Parte B; entre outras medidas de caráter técnico, que tinham o objetivo comum de revisar os custos do programa, o que inclui medidas que visavam detectar fraude dos critérios de elegibilidade para o *Medicaid*.

Segundo Dole, a estimativa da proposta era que hospitais e outras instituições absorveriam 49,3% dos gastos; médicos, 18,9%; empregadores e planos de saúde, 15,5%; e os beneficiários 16,3%.¹⁹⁷ O objetivo seria conter o aumento galopante dos custos dos programas e também do custo dos cuidados médicos em geral.

No que tange ao AFDC, também foram tomadas medidas para impedir que fossem pagos benefícios referentes a data anterior a da solicitação, o arredondamento para baixo das frações de dólar, o impedimento de que a família receba o benefício apenas pela ausência parental por conta de serviço uniformizado; mas também medidas de maior fôlego e condizentes com a ética do *workfare*, como a possibilidade de que os estados neguem o benefício a famílias nas quais um indivíduo recuse um emprego oferecido de boa fé, além de prever como condição para recebimento do benefício que o indivíduo se inscreva num programa estadual do WIN e participe de um programa de procura por emprego, e conceder aos estados até 30 de junho de 1984 para estabelecer programas experimentais do WIN. TEFRA também prevê o arredondamento para baixo do seguro-desemprego e dos benefícios pagos pelo SSI (seguridade suplementar).

No campo do aumento de receitas, o plano prevê o fechamento de diversas brechas estabelecidas pelo corte de impostos em 1981, como isenções concedidas a certos setores da economia, descontos garantidos a certos ganhos de capital, aumenta o valor do salário

¹⁹⁷ Congressional Record, 1982, Vol. 128. Parte. 13. p. 17184.

taxável pelo seguro-desemprego federal (valor pago pelo patrão), aumenta a alíquota do seguro-desemprego de 3,4% para 3,5% em 1983 e 6,2% em 1985 (mas também aumenta para 5,4% o crédito recebido pelas empresas pelo pagamento desta taxa, o que reduz o impacto do aumento da alíquota). Dois aumentos de impostos seriam bastante polêmicos, por serem considerados regressivos por democratas e até mesmo alguns republicanos: dobraram os impostos cobrados sobre os serviços telefônicos de 1% para 2% em 1983, 3% em 1984 e 1985, e 2% em 1986 e adiante. As taxas cobradas sobre os cigarros também subiriam, de US\$ 4 para US\$ 8 por milhar, e de cigarros grandes iria de US\$ 8,40 para US\$ 16,80. Também aumentava as taxas sobre emissão de bilhetes aéreos e combustível de aviação não-comercial. Outra medida, a mais polêmica do ponto de vista da geração de receitas, seria a retenção de 10% dos ganhos de juros e dividendos acima de determinado valor pelas instituições financeiras, medida que havia sido fragorosamente derrotada poucos anos antes quando proposta no governo Carter.

Outra medida significativa do ponto de vista tributário, que possui impacto sobre o sistema de saúde, é a elevação do valor mínimo dedutível dos gastos com saúde, de 3% para 10%, diminuindo o reembolso a ser obtido pelas famílias americanas desses gastos através do sistema tributário.

TEFRA tramitará pelo Senado sem dificuldades, graças à disciplina partidária mantida pelo Partido Republicano naquela casa. Com maioria no Senado, se todos os republicanos votassem a favor da proposta, ela passaria tal qual proposta pelo Comitê de Finanças. E de fato isso aconteceu. Entretanto, nenhum democrata sequer votou a favor da proposta. Abundaram as críticas ao aspecto de redução de despesas da proposta com o Medicare e o Medicaid, especialmente com as medidas que transferiam parte dos custos para os membros dos planos.

Também surgiram diversas críticas a certas cobranças previstas do lado do aumento de receitas, como à regressividade dos impostos sobre cigarros e telefones.

É bem verdade que boa parte das críticas feitas à taxa sobre cigarros vinha de estados produtores de tabaco, como a Carolina do Norte, e nisso juntavam democratas e republicanos. No entanto, o debate reflete também uma preocupação com justiça tributária que perpassará o debate sobre TEFRA e também, pode se dizer, sobre as iniciativas dos anos seguintes, que serão tratadas no próximo capítulo. A palavra “*fairness*”, como veremos a seguir, será repetida a exaustão pelos senadores democratas, ecoando o principal tema da campanha das *midterm elections* de 1982. Por todo o país, anúncios mostrando champanhes e *limousines* como símbolo da Era Reagan enquanto a população sofria com os efeitos do desemprego já começavam a ser preparados para as eleições. Existiu um verdadeiro “*fairness issue*” que capitaneou os ganhos realizados pelo Partido Democrata nas eleições de 1982, e isso está refletido no debate sobre o TEFRA.

O comportamento do Senado, portanto, foi bastante partidário, de modo que todos os democratas votaram contra a proposta, embora admitissem que o fechamento das brechas abertas pelo corte de impostos (ERTA) em 1981 eram importantes.

Foram propostas diversas emendas pelos senadores democratas que visavam reduzir o impacto da legislação sobre os contribuintes. A principal delas, proposta por Bill Bradley (D-NJ), revia a parte dos cortes que recaía sobre os consumidores e para pagar a ausência de receita previa simplesmente cancelar o terceiro ano de corte de impostos previstos na ERTA, mas apenas para os mais ricos. Bradley estima uma economia de 11 bilhões com a medida, que segundo ele poderia ser usada para reduzir o déficit ou diminuir os cortes sobre os programas sociais.¹⁹⁸

O ponto principal a se falar é que esta disposição reenfata o desejo por parte dos democratas no Senado de um projeto de lei justo.

¹⁹⁸ Emenda 1103.

Ela desafia todos nós no Senado a levar a intenção expressa pelo chefe do comitê à sua conclusão lógica e tornar não apenas 60% do projeto de lei justo, mas 100% justo. [tradução nossa] ¹⁹⁹

Bradley proporá sua emenda, reformulada, em nome do *House Democratic Caucus*, prevendo também o adiamento do terceiro ano do corte de impostos do ERTA para quem ganha acima de US\$ 78 mil dólares anuais, bem como a concessão de um corte reduzido para quem ganha entre 46.500 e 78.000 dólares. Sobre a proposta original da TEFRA, Bradley afirma:

Ao olharmos para a legislação que veio do comitê, o projeto de reconciliação, nossa conclusão é que esse projeto de lei não é justo, que coloca uma carga desproporcional sobre as pessoas de renda média e baixa e que beneficia indevidamente as pessoas de alta renda. Isso não os força a participar equitativamente em nosso esforço para reduzir esse déficit e colocar nossa economia em um caminho de crescimento econômico. [tradução nossa] ²⁰⁰

Harry F. Byrd (D-VA) faz um balanço detalhado da proposta de Bradley, insistindo no epíteto de “fairness bill”, como mencionamos anteriormente. Considera-a melhor que o aumento das taxas de telefone e tabaco, consideradas regressivas. Também chama a proposta de “true middle class relief amendment”, ou a “verdadeira emenda de alívio da classe média”.²⁰¹

O projeto de lei do Comitê triplicaria o imposto sobre os telefones para que, a cada vez que ligássemos para alguém, o governo federal penetrasse mais fundo nas carteiras da classe média, trabalhadores de ambos os sexos, o pequeno empresário. O projeto de lei do comitê dobraria o imposto federal para

¹⁹⁹ Congressional Record, 1982, Vol. 128. Parte 13. p. 17009. No original: “The main point to make is that this provision reemphasizes the desire on the part of the Democrats in the Senate for a fair bill. It challenges all of us in the Senate to carry the intent expressed by the chairman to its logical conclusion and make not just 60 percent of the bill fair but 100 percent of it fair”.

²⁰⁰ Congressional Record, 1982, Vol 128. Parte. 13. p. 17182. S. Amdt. 1978. No original: “As we look at the legislation that has come from the committee, the reconciliation bill, it is our conclusion that this bill is not fair, that it places a disproportionate burden on middle and low-income people, and that it unduly benefits upper income people. It does not force them to share equitably in our effort to reduce that deficit and put our economy on a path of economic growth”.

²⁰¹ Congressional Record, 1982, Vol 128. Parte. 13. p. 17186.

cigarros, e este é um imposto que atinge nossos cidadãos trabalhadores, nossa classe média, nossa classe baixa, com mais força. [tradução nossa]²⁰²

Referindo-se ao subtítulo D da TEFRA, que aumenta algumas contribuições sobre apólices de seguro, bem como as medidas que afetam os seguros de saúde, colocando no Partido Republicano o ônus de taxar aqueles que, embora sejam de classe média, estejam numa situação vulnerável:

Além desses encargos, o projeto de lei fiscal aumentaria o custo de perder a casa ou sofrer uma doença grave. Se o partido da maioria no Senado fizer do seu jeito, os cidadãos deverão mais impostos ao governo se ficarem doentes ou se tiverem suas casas destruídas. [tradução nossa]²⁰³

Byrd comenta ainda a oneração da folha de pagamento, por conta do Seguro desemprego, e os efeitos negativos que isso supostamente teria sobre a contratação, atacando a relação do Partido Republicano com os pequenos negócios:

O projeto de lei fiscal aumentaria até mesmo o custo de contratação de novos trabalhadores em um momento em que a taxa de desemprego está no nível recorde do pós-guerra. Ao aumentar o custo do seguro-desemprego, o partido majoritário estaria forçando os pequenos negócios de todo o país a escolher entre demitir ainda mais pessoas, reduzir ainda mais os lucros, ou repassar esses custos para os consumidores. [tradução nossa]²⁰⁴

²⁰² Congressional Record, 1982, Vol 128. Parte. 13. p. 17186-17187. No original: “The committee bill would triple the tax on telephones so that each time we reached out to touch someone, the Federal Government reaches deeper into the wallets of the middle class, the working man and woman, the small businessman. The committee bill would double the Federal tax for cigarettes, and this is a tax that hits our working citizens, our middle class, our lower class, the hardest”.

²⁰³ Congressional Record, 1982, Vol 128. Parte. 13. p. 17187. No original: “On top of these burdens, the tax bill would increase the cost of losing one's home or suffering a major illness. If the majority party in the Senate has its way, citizens will owe more taxes to the Government if they get sick or if they have their homes wiped out”.

²⁰⁴ Congressional Record, 1982, Vol 128. Parte. 13. p. 17187. No original: “The tax bill would even increase the cost of hiring new workers at a time when the unemployment rate is at postwar record high. By increasing the cost of unemployment insurance, the majority party would be forcing small businesses across the country to choose between laying off even more people, reducing their profits even further, or passing on those increased costs to consumers”.

Após este balanço, Byrd finaliza com um resumo no qual o mantra “fairness” se repete várias vezes, comparando o plano democrata, que protegeria a classe média, com o corte de impostos republicano:

A emenda de equidade democrata pouparia os cidadãos de classe média e as pequenas empresas de todos esses impostos novos e onerosos, fazendo um simples pedido: isto é, que as pessoas mais ricas devam arcar com sua justa cota de impostos. O corte de impostos Kemp-Roth radical já deu a grande maioria de seus benefícios para as pessoas mais ricas. Agora estamos dizendo na emenda de equidade democrata que essa distorção maciça deveria ser corrigida.

A emenda de equidade democrata salva nossos cidadãos que trabalham de mais impostos, mas também previne cortes em programas vitais do Medicare que aumentariam muito o custo dos cuidados de saúde para os idosos de nossa nação. Logo agora que começamos a fazer avanços contra as doenças mais debilitantes da velhice, esse projeto de lei colocaria muitos desses tratamentos além do alcance dos cidadãos mais velhos.

Isso, então, é o que a emenda democrata de equidade faria: pedindo aos cidadãos mais ricos que suportem sua carga tributária justa, podemos poupar a classe média dos grandes aumentos de impostos, e podemos salvar os idosos de nossa Nação de sofrerem aumentos maciços no custo da saúde.

Então, esses são os resultados da emenda de equidade, Sr. Presidente. É por isso que espero que meus colegas de ambos os lados participem apoiando essa mudança: manteríamos os impostos fora das costas da classe média e das pessoas de baixa renda deste país, e pouparíamos os idosos de contas médicas mais altas. Essas são razões sólidas para apoiar esta alteração. [tradução nossa]²⁰⁵

²⁰⁵Congressional Record, 1982, Vol 128. Parte. 13. p. 17187. No original: “The Democratic fairness amendment would spare middle-class citizens and small businesses all of these new and burdensome taxes by making one simple request: That is, the richest people should bear their fair share of taxes. The radical Kemp-Roth tax cut has already given the vast majority of its benefits to the richest people. Now we are saying in the Democratic fairness amendment that this massive distortion should be corrected. The Democratic fairness amendment saves our working citizens from more taxes, but it also prevents cuts in vital medicare programs that would greatly increase the cost of health care for our Nation's elderly people. Just as we have begun to make strides against the most debilitating diseases of old age, this tax bill would put many of these treatments beyond the reach of older citizens. This, then, is what the Democratic fairness amendment would accomplish: By asking the richest citizens to bear their fair tax burden, we can spare the middle class from large new tax increases, and we can save our Nation's elderly from suffering massive increases in the cost of health care. So, those are the results of the fairness amendment, Mr. President. That is why I hope my colleagues on both sides of the aisle will join in supporting this change: We would keep taxes off the backs of the middle class and the lower income people of this country, and we would save the elderly from higher medical bills. Those are sound reasons to support this amendment”.

Joe Biden, senador por Delaware, faz um discurso de tom irônico e com algumas tintas de tradição populista:

Sr. Presidente, levanto-me para falar sobre esse milagre da coragem.

Quem acreditaria que a economia estaria na forma em que está hoje no início da corajosa liderança do Congresso Republicano?

Quem teria acreditado que poderíamos estar neste lugar? É um milagre que estejamos na posição em que estamos hoje. Isso excede todas as expectativas, mesmo dos meus amigos que acreditam em milagres do outro lado do corredor.

Sr. Presidente, eu também gostaria de falar de coragem. É preciso muita coragem para proteger os incentivos fiscais para pessoas que ganham mais de US\$ 78.000; insistir em que as contas médicas excedam 7% da renda antes de começarem as deduções; para fazer com que avancemos e façamos com que cada pessoa pague mais pelo uso do telefone; fazer cada pessoa na América pagar mais por um pacote de cigarros. Meu Senhor, que coragem.

Espero que eles se postem diante da América e digam:

Eu protegi as pessoas que ganham acima de US\$ 78.000, mas todo mundo, aquelas pessoas sentadas na galeria aqui de férias, eu aumentei seus impostos; Eu os fiz pagar mais. E sou bravo, sou corajoso.

Deus lhes abençoe, senadores. Eu lhes digo, sua coragem excede sua sabedoria, sugiro. Excede a sabedoria cumulativa deste corpo e o julgamento cumulativo do povo americano.

O que há de errado com a noção, quando estamos com tantos problemas, de dizer que, se você ganha mais de US\$ 78 mil, não receberá uma redução de impostos no próximo ano? Se você ganha mais de US\$ 46.000, você receberá uma redução de impostos este ano? E dizendo, se você estiver abaixo disso, você recebe todo o seu imposto de volta. O que é tão anormal, o que é tão escandaloso nisso?

Então, Sr. Presidente, sugiro que tenhamos visto um milagre desde que o presidente Reagan foi empossado. Temos visto uma coragem incrível, porque essa é a única coisa que poderia explicar isso. E vimos um grande equidade-equidade em favor dos que têm e inequidade em favor dos que não têm. Porque seria um tremendo sacrifício pedir a alguém que ganha mais de US\$ 78 mil para não receber uma redução de impostos no próximo ano. [tradução nossa]

206

²⁰⁶ Congressional Record, 1982, Vol 128. Parte. 13. p. 17194. No original: “Mr. President, I rise to speak about this miracle of intestinal fortitude.

Who would believe that the economy would be in the shape that it is in today at the outset of the fortitudinous leadership of the Republican Congress?

Who would have believed we could have been in this spot? It is a miracle that we are in the position we are in today. It exceeds all expectations, even of my miracle-believing friends on the other side of the aisle.

Mr. President, I also would like to speak of intestinal fortitude. It takes great courage to protect the tax breaks for people making over \$78,000; to insist that medical bills exceed 7 percent of income before

Após esses discursos inflamados, a emenda chamada de “*fairness bill*” é derrotada por 45 a 54: todos os senadores democratas presentes votaram a favor da emenda derrotada, numa demonstração formidável de união partidária.

Outra tentativa de atenuar os efeitos da proposta de TEFRA no Senado é a emenda proposta por Max Baucus (D-MT), objetivando: eliminar a coparticipação nos cuidados de *home care* e a indexação da mensalidade do Medicare Parte B, de custo estimado em US\$ 1,6 bilhão. Neste momento, Baucus faz uma análise da alta dos custos de saúde nos EUA, discutindo sobre a distribuição da responsabilidade sobre o aumento dos preços médicos:

É verdade que os custos do medicare estão subindo a uma taxa astronômica nos Estados Unidos hoje. A questão é por que: Por que eles estão subindo a uma taxa tão alta? É devido aos nossos idosos gastadores? É devido a idosos perdulários? Eles estão forçando os custos de saúde para cima? Claro que não. A razão é que os custos hospitalares estão subindo, os honorários dos médicos estão subindo. De fato, Senhor Presidente, a taxa anual de aumento dos custos hospitalares nos últimos 10 anos foi de 50%, 50% maior que a taxa anual de inflação.

Portanto, a razão pela qual os custos do Medicare estão subindo não se deve à culpa de nossos idosos; a razão pela qual eles estão subindo é que os custos hospitalares estão subindo a uma taxa tão alta e os custos dos médicos e os honorários médicos estão subindo a uma taxa tão alta, maior do que a taxa anual de inflação. Portanto, não é a inflação geral que explica esses aumentos nos custos do medicare tanto quanto os aumentos nos custos hospitalares e dos

starting deductions; to see to it that we go forward and have every person pay more for telephone use; to have every person in America pay more for a package of cigarettes. My Lord, what intestinal fortitude.

I hope they stand before America and say:

I protected people making above \$78,000, but everybody else, those folks sitting in the gallery here on vacation, I raised their taxes; I made them pay more. And I am brave, I am courageous.

God bless you, Senators. I tell you, your intestinal fortitude exceeds your wisdom, I suggest. It exceeds the cumulative wisdom of this body and the cumulative judgment of the American people.

What is wrong with the notion, when we are in such trouble, of saying, if you make more than \$78,000, you do not get a tax break next year? If you make more than \$46,000, you get a decreased tax break this year? And saying, if you make below that, you get your whole tax break. What is so abnormal, what is so outrageous about that?

So, Mr. President, I suggest to you that we have seen a miracle since President Reagan was inaugurated. We have seen incredible intestinal fortitude, because that is the only thing that could explain it. And we have seen great equity-equity on behalf of the haves and inequity on behalf of the have nots. Because it would be a tremendous sacrifice to ask someone making over \$78,000 not to get a tax cut next year”.

honorários médicos, como eu digo, que estão aumentando acima da taxa anual de inflação. [tradução nossa]²⁰⁷

Após esta reflexão sobre as responsabilidades sobre o aumento dos custos dos gastos com saúde, e por tabela do Medicare, atribuindo-as à inflação hospitalar, Baucus analisa porque os cortes por si só não garantem a redução dos custos: hospitais e prestadores de serviços hospitalares inevitavelmente acabarão por repassar os cortes no Medicare, seja para as companhias privadas, ou para os idosos que compraram o Medigap (seguro suplementar que cobre despesas não cobertas pelo Medicare, como coparticipação, ou a franquia ou dedutível, vendido por seguradoras privadas). Baucus estima que, em vez dos 16% do custo repassados ao consumidor, o custo real poderá chegar a 30%.

Em conclusão, Sr. Presidente, sugiro que não devemos transferir os custos crescentes da indústria de assistência médica para as costas de nossos idosos. São os idosos que terão que pagar pelo aumento dos custos hospitalares e honorários médicos.

Em vez disso, o que deveríamos estar fazendo é bater na cabeça do prego. O Comitê de Finanças deveria realizar audiências que abordam diretamente como podemos impedir que os custos hospitalares subam tanto, como podemos reduzir a escalada de honorários médicos. Não são apenas os idosos que sentem, diretamente, o aumento dos custos hospitalares e honorários médicos; esses aumentos são sentidos por todo o país, todos nós. Homens e mulheres de todas as raças e todas as idades estão experimentando este aumento nos custos hospitalares e honorários médicos.

Eu acredito que devemos ser responsáveis aqui; deveríamos abordar diretamente a questão do custo da saúde e não nos elogiar indiretamente por cortar gastos, gastos com medicare, cujo efeito será colocar esses cortes nas costas de nossos idosos, nossos cidadãos de terceira idade.

²⁰⁷ Congressional Record, 1982, Vol 128. Parte. 13. p. 17196. No original: “It is true medicare costs are rising at an astronomical rate in the United States today. The question is why: Why are they rising at such a high rate? Is it due to our spendthrift senior citizens? Is it due to wasteful elderly? Are they causing health care costs to rise? Of course not. The reason is because hospital costs are rising, physicians' fees are rising. In fact, Mr. President, the annual rate of increase in hospital costs in the last 10 years has been 50 percent, 50 percent higher than the annual rate of inflation.

So the reason medicare costs are rising is not due to the fault of our elderly senior citizens; the reason they are rising is that hospital costs are going up at such a high rate and physicians' costs and physicians' fees are going up at such a high rate, greater than the annual rate of inflation. So it is not general inflation that explains those increases in medicare costs so much as it is increases in hospital costs and physicians' fees, as I say, which are increasing above the annual rate of inflation”.

Apenas não é justo. [tradução nossa]²⁰⁸

Essa longa explicação de Baucus reflete um debate mais abrangente sobre o modelo do sistema de saúde norte-americano, baseado no mercado privado, e na sua eficiência ou ineficiência no sentido de baixar os custos. Embora o Medicare seja um seguro governamental, ele tem como conveniados prestadores privados, que irão repassar o aumento dos seus custos para o mercado de saúde privado, de todo modo aumentando os custos tanto para quem tem Medicare (em menor medida), mas principalmente para não segurados ou seguros de saúde privados.

Ted Kennedy (D-MA), senador com histórico de militância na área da saúde, corrobora a proposta de Baucus com estimativas de gastos com saúde por parte dos idosos: segundo o Senador por Massachusetts, os idosos em 1965 pagavam em média US\$ 472, e em 1980 pagavam US\$ 1.500. Se a emenda não fosse aprovada, os custos subiriam ainda mais. Menciona ainda que os idosos pagam 19% da sua renda, em média, para gastos com saúde.²⁰⁹ Mais adiante, Kennedy invoca valores universais para fundamentar sua posição e a de seu partido:

Sr. Presidente, este assunto levanta diretamente a questão de nossa humanidade e nossa decência e o tipo de sociedade que somos e que queremos ser. Vamos dizer que as pessoas mais vulneráveis da nossa sociedade, os idosos, terão que compensar uma política econômica fracassada e que vamos equilibrar o orçamento nas costas dos idosos? É com isso que efetivamente somos confrontados nesta proposta do medicare que está diante do Senado dos EUA,

²⁰⁸ Congressional Record, 1982, Vol 128. Parte. 13. p. 17196. No original: “In conclusion, Mr. President, I suggest that we should not transfer the rising costs of the health care industry onto the backs of our senior citizens. It is the senior citizens who are going to have to pay for the increases in hospital costs and physician fees.

Rather, what we should be doing is hitting the nail on the head. The Finance Committee should be holding hearings addressing directly how we can stop hospital costs from rising so high, how we can curb the escalation in physician fees. It is not only the senior citizens who feel, directly feel, the increase in hospital costs and physician fees; these increases are felt by all the country, all of us. Men and women of all races and all ages are experiencing this increase in hospital costs and physicians' fees.

I believe that we should be responsible here; we should be directly addressing the health cost question and not indirectly praising ourselves by cutting spending, medicare spending, the effect of which will be to place those cuts on the backs of our elderly, our senior citizens.

It just is not fair”.

²⁰⁹ Congressional Record, 1982, Vol 128. Parte. 13. p. 16196-16197.

a menos que a minha emenda e do Senador de Montana seja aceita. Sr. Presidente, espero que esta emenda seja aceita. [tradução nossa]²¹⁰

Após discursos de Chiles, Riegle, Metzemaum, Bradley, todos apoiando a emenda proposta por Baucus, ela é derrotada em votação pelo placar de 46-53, exibindo o mesmo padrão da votação anterior, apenas trocando de posição o senador republicano Lincoln Chafee (Rhode Island) com o democrata Sam Nunn (Georgia).

David Durenberger (R-MN) propõe uma solução de compromisso, de que as primeiras 20 visitas do *home care* não serão cobradas. Relutantemente, os democratas aceitam e a proposta é aprovada por unanimidade. Outra proposta aprovada por unanimidade é a que estendia a cobertura do Medicare a planos de *hospice care*, ou seja, atendimento a pacientes terminais fora do ambiente hospitalar. É compreensível que esta medida gozasse de apoio dos dois partidos: reconhecia um tipo de serviço que se expandia no sistema norte-americano de saúde nos anos anteriores, visava conter gastos desnecessários com procedimentos hospitalares complexos que nem sempre atendiam às necessidades dos pacientes tal como definidas por eles próprios ou parentes e ainda permitia um atendimento mais confortável aos pacientes e suas famílias num momento sensível.

Outras questões, como a taxa do seguro desemprego, o status de Porto Rico, o imposto do tabaco, também serão discutidas em plenário. No dia seguinte, outra questão do nosso interesse, a extensão do seguro-desemprego por mais 13 semanas, foi pautada em plenário. Com a política econômica do governo sob intensas críticas, os senadores democratas procuram caracterizar a não-aceitação da extensão do seguro-desemprego

²¹⁰ Congressional Record, 1982, Vol 128. Parte. 13. p. 16197. No original: “Mr. President, this issue raises directly the question of our humanity and our decency and the kind of Society that we are and that we want to be. Are we going to say that the most vulnerable people in our society, the senior citizens, are going to have to make up for a failed economic policy and that we are going to balance the budget on the backs of the elderly people? That is what effectively we are faced with in this medicare proposal which is before the U.S. Senate unless the amendment of the Senator from Montana and myself is accepted. Mr. President, I hope that this amendment will be accepted”.

como uma insensibilidade da parte daqueles que ajudaram a criar um cenário de caos econômico no qual a população sofre os efeitos. Em votação, a iniciativa será derrotada com placar apertado, inclusive com alguns republicanos votando a favor, e a única defecção, do lado democrata, dos Senadores Lloyd Bentsen (D-TX) e John Stennis (D-MS): 48-49.

Após mais algumas votações, o projeto vai para a votação em versão final, quando diversos democratas se alinham para discursar contra a proposta, com críticas aos cortes no Medicare e no Medicaid, às injustiças do pacote fiscal do governo em 1981, à política econômica que teria levado aos déficits experimentados pela economia americana, e lembrando que esses programas já haviam passado por cortes no ano anterior, no contexto da *Omnibus Budget Reconciliation Act* de 1981.

A versão final da proposta do Senado seria aprovado por 50-47, como já dissemos sem nenhum voto democrata, no dia 23 de julho. Embora defecções individuais tenham ocorrido na votação de algumas emendas, a unidade democrata no Senado durante o processo foi notável.

No dia 28 de julho, entretanto, a Câmara, ao receber a versão totalmente reformulada de TEFRA, irreconhecível tal como tinha saído da Câmara no final de 1981, rejeitou por unanimidade as emendas feitas pelo Senado e com isso instaurou-se uma comissão de conferência. A comissão de conferência é composta por membros das duas casas com o intuito de dirimir diferenças e produzir um texto único, a ser votado pelas duas casas. Capitaneada pelo Deputado Dan Rostenkowski (D-IL), oriundo do 8º distrito de Illinois, representando Chicago e chefe do *Committee on Ways and Means*, a comissão responsável pela conferência da maior parte da versão final da TEFRA era composta por 5 membros democratas (Rostenkowski, Gibbons, Pickle, Rangel, Stark) e 1 republicano (Barber Conable), oriundos do Comitê de Caminhos e Meios, mais 4 republicanos (Dole,

Packwood, Roth, Danforth) e 2 democratas (Long, Bentsen) do Senado. A seção que tratava especificamente do Medicaid era composta por 3 democratas (Dingell, Waxman, Scheuer) e 2 republicanos (Broyhill, Madigan).

Rostenkowski, capitaneando a comissão de conferência, na verdade recuperava uma atribuição que era originalmente do seu comitê. A Constituição americana, no artigo 7º, estabelece que todas as medidas que visam aumentar a receita devem ter origem na Câmara, embora seja permitido ao Senado fazer emendas. Formalmente, o requisito estava cumprido, pois como vimos TEFRA tinha origem numa iniciativa legislativa de Starkney (D-CA) no final de 1981. Entretanto, a proposta foi tão modificada que poderia ser facilmente considerada outra. Deste modo, mesmo com a participação de Rostenkowski e outros membros da Câmara, diversos deputados de ambos os lados questionaram a constitucionalidade do procedimento.

De todo modo, a proposta final elaborada pela comissão de conferência removiu alguns aumentos de cobrança de impostos aos contribuintes, bem como reduzia consideravelmente os cortes estabelecidos para o Medicaid (de 2 para 1 bilhão), eliminando por exemplo a coparticipação no *home care* do Medicare; o aumento do dedutível (espécie de franquia a ser paga pelo membro do plano) do Medicare Parte B; manteve entretanto o aumento da mensalidade da mesma modalidade do plano. Modificava também, nas provisões sobre o AFDC, a obrigatoriedade de inscrição num programa de procura por trabalho, facultando essa exigência aos estados. Embora esta ainda fosse uma mudança de paradigma em direção ao *workfare*, olhada no contexto legislativo, a proposta foi consideravelmente atenuada em relação à versão oriunda do Senado. A provisão incluía também um aumento no período em que se pagaria o seguro-desemprego suplementar (um programa federal em associação com os fundos estaduais), que poderia ir de 6 a 10 semanas adicionais, mudança que seria crucial para angariar apoio

progressista, ainda que relutante, para TEFRA. O relatório foi entregue para votação no dia 17 de agosto.²¹¹

Após a divulgação do relatório, em breve fala no Senado, Ted Kennedy (D-MA), conhecido pelas suas posições liberais e pela sua militância na área da saúde, já anunciava a mudança de ares: votaria a favor de TEFRA, considerando as mudanças feitas para facilitar a aprovação da medida na Câmara.

Senhor Presidente, decidi votar a favor da proposta fiscal do Presidente Reagan. O projeto de lei foi um pouco melhorado no comitê da conferência, eliminando alguns cortes de medicare e fornecendo mais ajuda para os desempregados.

As melhorias não chegam nem perto do que eu gostaria. Mas o interesse nacional é mais importante do que nossas preferências específicas sobre cada detalhe dessa legislação tributária. E é hora de todos nós no Congresso liderarmos nosso país antes de qualquer outra consideração. Temos apenas uma economia e enfrentamos um risco cada vez maior de colapso econômico. O fracasso deste projeto quase certamente poderia agravar o desastre que estamos enfrentando agora.

A política econômica do presidente de 1981 estava errada; finalmente, ele procurou reverter uma parte dessa política. As reformas tributárias nessa legislação incluem muitas [políticas] que eu tenho favorecido e lutado por um longo período e reverte alguns dos mais graves erros do programa de Reagan de 1981.

Essas reformas representam uma medida essencial para reduzir os déficits federais, agora perto do incrível nível de US\$ 200 bilhões. Mas devemos reconhecer que a proposta por si só não é a solução; sua passagem oferece apenas a esperança de que uma situação ruim não se torne ainda pior. Não ousamos jogar fora essa esperança. E devemos ir além dess projeto para estabelecer uma nova política do Federal Reserve e reduzir as taxas de juros assustadoras que têm meses. Precisamos montar um novo esforço para investir nos EUA, reindustrializar nossa economia e torná-la mais competitiva no mundo. Só assim podemos responder à terrível tragédia do desemprego.

Nós mudamos muito na direção errada na política econômica. Este projeto é apenas um pequeno passo atrás. Mas a falha em aprová-lo pode ser um grande erro, que pode causar grandes prejuízos aos mercados financeiros, à nossa economia e à esperança de que todos nós compartilhamos, como americanos, uma restauração da prosperidade. [tradução nossa]²¹²

²¹¹ U.S. Congressional Serial Set. H. Rept. 97-760.

²¹² Congressional Record, 1982, Vol. 128 Parte. 16. p. 21661. No original: “Mr President, I have decided to vote for President Reagan's tax proposal. The bill has been improved somewhat in the conference committee by eliminating some medicare cuts and by providing more help for the unemployed. The improvements do not go nearly as far as I would like. But the national interest matters more than our specific preferences about every detail of this tax legislation. And it is time for all of us in the Congress

As mudanças tinham de ser feitas, posto que a Câmara, ao contrário do Senado, não possuía maioria republicana. De fato, as medidas anunciadas facilitaram consideravelmente a aprovação da TEFRA. Outro aspecto que contribuiu para a aprovação da medida tal como estava era a chamada regra fechada, normal em caso de propostas oriundas de conferência: a proposta seria votada como estava, sem possibilidade de emenda. A medida, referendada através de votação no plenário, foi objeto de diversas críticas. Entretanto, prevaleceu a posição de que a urgência da aprovação da medida impunha a necessidade de estabelecer o procedimento expedito da conferência, a despeito das alegações de inconstitucionalidade. A medida seria aprovada como estava ou não seria aprovada, com o apoio das principais lideranças democratas, inclusive do presidente da Câmara, Tip O'Neill, que havia se encontrado com Reagan na noite anterior para sacramentar o apoio bipartidário à medida.²¹³

Assim sendo, iniciou-se o debate sobre o mérito. Em geral, a posição dos democratas foi de elogiar o trabalho da comissão de conferência, ou então admitir que se tratava de uma pílula amarga, porém um compromisso necessário. Pete Stark (D-CA),

toput our country ahead of any other consideration. We have only one economy- and we face a deepening danger of economic collapse. The failure of this bill could almost certainly compound the disaster we are now enduring.

The President's economic policy of 1981 was wrong; at long last, he has sought to reverse a part of that policy. The tax reforms in this legislation include many that I have favored and fought for over a long period and reverses some of the most serious mistakes of the 1981 Reagan program.

These reforms represent an essential measure to reduce Federal deficits now near the incredible level of \$200 billion. But we must recognize that the tax bill by itself is not the solution; its passage offers only the hope that a bad situation will not become even worse. We dare not throw that hope away. And we must move beyond this bill to establish a new Federal Reserve policy and to bring down the staggering interest rates which have months. We must mount a new effort to invest in America, to reindustrialize our economy, and to make it more competitive in the world. Only in this way can we respond to the appalling tragedy of unemployment.

We have moved far in the wrong Direction in economic policy. This tax bill is only a small step back. But failure to pass it could be a large mistake, which might do major damage to the financial markets, to our economy, and to the hope that we all share as Americans for a restoration of prosperity”.

²¹³ SMITH, Hedrick. Reagan Tax Plea Joined by O'Neill. **The New York Times**. 19 ago. 1982. P. A1.

membro do Comitê de Caminhos e Meios e autor da proposta original, de 1981, totalmente modificada pelo Senado, expressa um sentimento comum a muitos deputados:

Senhor Presidente, há algo neste projeto para que cada um desgoste, eu pessoalmente não gosto do aumento da dedução de acidentes médicos ou dos cortes no Medicare, mas mais do que qualquer outra coisa, eu não gosto da nossa economia morta com as altas taxas de juros e desemprego. Este projeto de lei é apenas uma das várias ações difíceis que teremos de tomar para restaurar a saúde da economia. Sem isso, os déficits aumentarão, os serviços vitais do governo sofrerão e as taxas de juros dispararão. Sr. Presidente, ninguém vai nos amar por este projeto, mas a longo prazo todos nós nos beneficiaremos dele. [tradução nossa]²¹⁴

Henry Waxman (D-CA), representante do 24º distrito, Oeste de Los Angeles, justifica seu voto da seguinte maneira:

Decidi apoiar este projeto somente depois de muita reflexão, pois contém muitas provisões que considero repugnantes. Eu não acredito que os programas Medicaid e Medicare devam ser cortados, mas essa legislação corta esses programas em US \$ 14,4 bilhões nos próximos 3 anos.

Não gosto de muitos desses dispositivos que mudariam os custos para os Estados e para os pacientes, os pobres e os idosos, mas sei que o que acontecerá se rejeitarmos esse compromisso será algo muito pior. O relatório da conferência reduz os programas Medicaid e Medicare da maneira menos prejudicial para os beneficiários. [tradução nossa]²¹⁵

Outros deputados enfatizavam a mudança de rumos da Casa Branca. Paul Simon, representante do sul de Illinois, disse que “Naquilo em que o Presidente está errado, não

²¹⁴ Congressional Record, 1982, Vol. 128 Parte. 16. p. 22163. No original: “Mr. Speaker, there is something in this bill for everyone to dislike, I personally do not like the increase in the medical casualty deduction or the cuts in medicare, but more than anything else, I dislike our dead-in-the-water economy with its high interest and unemployment rates. This bill is just one of a number of difficult actions that we are going to have to take to restore health to the economy. Without it, deficits will rise, vital Government services will suffer, and interest rates will skyrocket. Mr. Speaker, no one will love us for this bill, but in the long run all of us will benefit from it”.

²¹⁵ Congressional Record, 1982, Vol. 128 Parte. 16. p. 22181. No original: “I have decided to support this bill only after a great deal of soul-searching, for it contains many provisions that I find repugnant. I do not believe that medicaid and medicare programs should be cut, but this legislation does cut these programs by \$14.4 billion over the next 3 years. I do not like a lot of these provisions that would shift costs to the States and to the patients, the poor and the elderly, but I know that what is going to happen if we reject this compromise will be something far worse. The conference report cuts medicaid and medicare programs in the least harmful way to beneficiaries”.

hesitei em me opor a ele, e naquilo em que ele está certo tenho o dever de apoiá-lo. Ele está certo em dizer que esta proposta vai reduzir os deficits e ser uma força para taxas de juros mais baixas e mais empregos. É disso que a nação precisa. É disso que o sul de Illinois precisa.”²¹⁶. Demonstrando boa vontade, Henry S. Reuss, democrata do Wisconsin, afirmou que “Eu saúdo a caminhada dele pelo caminho correto. Eu o incito a aumentar seu flerte com o senso comum para um acolhimento total. E se ele fizer isso, não há limite para o bem que ele pode fazer por este país”.²¹⁷

Na linha do “senso comum” e da colaboração bipartidária, Toby Moffett, representante democrata do 6º distrito de Connecticut, exaltou o trabalho dos dois partidos em produzir TEFRA como resultado final:

Sr. Presidente, o senhor do Mississippi (Sr. LOTT) estava dizendo como era agradável trabalhar em uma base bipartidária. Eu estava começando a pensar que eu terminaria minha carreira na Câmara no próximo ano sem nunca ter tido a oportunidade de apoiar este Presidente em uma questão importante. Mas veja só, eis que aqui há uma oportunidade.

Eu me lembro que há não muito tempo, há cerca de dois anos, quando eu era um dos poucos democratas que foram convidados para o Hoover Institute na Califórnia por uma daquelas discussões que eles realizaram. Lembro-me de pensar em como era fácil concordar com pessoas como JOHN RHODES e o cavalheiro de Illinois (Sr. MCCLORY) e outros, nesse tipo de situação. O fio condutor que atravessou nossas discussões no Instituto Hoover sobre toda uma série de questões foi o mesmo fio que agora está sendo usado para tecer os argumentos a favor desse projeto de lei, e é chamado de senso comum.

Agora, o que acontece é que podemos ir daqui para o Instituto Hoover ou outros lugares e, como conservadores e liberais, nortistas e sulistas, republicanos e democratas, podemos concordar com as coisas e dizer: "Puxa, isso é bom senso". Mas não podemos fazê-lo aqui neste corpo quando voltamos. Este corpo foi atormentado pela paralisia, como todos sabemos, por muito tempo. Nós não poderíamos fechar as brechas fiscais; essa proposta faz isso. Nós não podíamos fazer nada sobre brechas para as empresas de petróleo; essa proposta faz isso. Nós não podíamos fazer nada sobre um código que desse mais incentivo para fazer fusões e aquisições do que para a indústria de

²¹⁶ Congressional Record, 1982, Vol. 128 Parte. 16. p. 22171. No original: “When the President is wrong I have not hesitated to oppose him, and when he is right I have the duty to support him. He is right in saying this proposal will reduce deficits and be a force for lower interest rates and more jobs. That is what the Nation needs; that is what southern Illinois needs”

²¹⁷ Congressional Record, 1982, Vol. 128 Parte. 16. p. 22175. No original: “I welcome his walking the right track. I urge him to enlarge his flirtation with commonsense to a wholehearted embrace. And if he does, there is no limit to the good he can do for this country”.

semicondutores; essa proposta faz isso. Começa a nos levar na direção certa. [tradução nossa]²¹⁸

A medida também foi capaz de levar o voto de alguns *boll weevils* que haviam votado pelas medidas do presidente no ano anterior. Gillespie V. Montgomery, veterano de guerra e representante do Mississippi, que votou a favor das medidas da Casa Branca em 1981,²¹⁹ admitiu que talvez as medidas do ano anterior tivessem ido longe demais e advoga o pacote entre colegas conservadores em dúvida sobre o aumento de impostos:

Sr. Presidente, na minha opinião, fomos longe demais no pacote de corte de impostos de 1981 e, sim, apoiéi o pacote de corte de impostos. Deixamos muitas brechas fiscais e fomos generosos demais em algumas áreas.

Agora precisamos apertar o que fizemos no ano passado e obter algum controle sobre algumas dessas reduções. Precisamos recuperar mais dinheiro no Tesouro.

Você sabe, nós estamos meio que nos enganando se acharmos que as taxas de juros continuarão a cair se não aprovarmos essa projeto de lei fiscal. Nós temos que aprová-lo.

[...]

Agora, para meus amigos conservadores que se sentam no meio do corredor aqui na Câmara, deixe-me salientar que há uma economia de US\$ 17,5 bilhões ao longo de um período de 3 anos e também os impostos certamente trarão dinheiro para o Tesouro. [tradução nossa]²²⁰

²¹⁸ Congressional Record, 1982, Vol. 128 Parte. 16. p. 22176. No original: "Mr. Speaker, the gentleman from Mississippi (Mr. LOTT) was saying how pleasant it was to work on a bipartisan basis. I was beginning to think I would end my career in the House this coming year without ever having had the opportunity to support this President on a major issue. But lo and behold, here is an opportunity. I remember not too long ago, about 2 years ago, when I was one of the token Democrats who was invited out to the Hoover Institute in California for one of those discussions that they have. I remember thinking about how easy it was to agree with people like JOHN RHODES and the gentleman from Illinois (Mr. MCCLORY) and others, in that kind of setting. The thread that went through our discussions at the Hoover Institute on a whole host of issues was the same thread that is now weaving through the arguments in favor of this bill, and it is called commonsense.

Now, what happens is that we can go away from here to the Hoover Institute or other places and, as conservatives and liberals, Northerners and Southerners, Republicans and Democrats, we can agree on things and say, "Gee, that is commonsense." But we cannot get it done here in this body when we come back. This body has been plagued by paralysis, as we all know, for a long time. We could not close tax loopholes; this bill does it. We could not do anything about oil company loopholes; this bill does it. We could not do anything about a code that gives more incentive to do mergers and acquisitions than to the semiconductor industry; this bill does it. It begins to get us going in the right direction."

²¹⁹ BARONE; UJIFUSA. (1983, p. 650-651).

²²⁰ Congressional Record, 1982, Vol. 128 Parte. 16, p. 22175. No original: "Mr. Speaker, in my opinion we did go too far in the tax cutting package of 1981 and, yes, I supported the tax cutting package. We left too many tax loopholes and were too generous in some areas.

Reagan entretanto não conseguiu convencer a outros *boll weevils*, como se pode ver por esta curiosa declaração de apoio a Reagan, o candidato, não a Reagan, o presidente, feita por Larry McDonald (D-GA), membro da John Birch Society com credenciais conservadoras sólidas: votou a favor dos cortes de impostos e de gastos propostos por Reagan em 1981, notas de apenas um dígito numa escala de zero a cem por todos os grupos progressistas que avaliam o desempenho dos congressistas. Segundo o National Journal, McDonald teve posições conservadoras em 92% das votações em matéria econômica em 1982 e 79% em 1981²²¹:

Agora chegamos a 1982, 53 anos depois, quando o capitão do movimento conservador, R. R., é encontrado correndo na direção errada. Seus inimigos políticos em seu próprio partido e no partido da oposição estão galopando ao lado como escolta. O presidente Reagan fez campanha e foi eleito como um inimigo da filosofia de "cobrar impostos e mais impostos, gaste e gaste mais". O candidato Reagan se apresentou como um inimigo claro da filosofia do New Deal-Grande Sociedade.

Infelizmente, o presidente Reagan tem três qualidades, desejo de consenso, desejo de não-confrontação e desejo de gradualismo; os anos 80 exigem exatamente as características opostas.

Como resultado de um fascínio pelo consenso, o candidato e o presidente Reagan cercaram-se dos mesmos membros da ala mais elitista do Partido Republicano, que fizeram parte do programa dos últimos 50 anos; isto é, as políticas de "cobrar impostos e mais impostos, gaste e gaste mais." Ele está cercado por aqueles que se opuseram à sua candidatura à presidência nas primárias republicanas de 1980 e na convenção do Partido Republicano em Detroit, Michigan.

Hoje vemos dois Reagans. O povo americano elegeu Ronald Reagan No. 1, um inimigo da filosofia do New Deal-Grande Sociedade. Com a traição por dinheiro de Taiwan e com este projeto de lei tributária gigantesco, vemos Ronald Reagan No. 2. Qual é o verdadeiro Ronald Reagan? Eu pretendo apoiar Ronald Reagan No. 1. Eu apoio o Presidente e planejo fazer o meu melhor para

Now we need to tighten up on what we did last year and get some control on some of these reductions.

We need to get more money back into the Treasury.

You know, we are kind of kidding ourselves if we think that interest rates will continue to come down if we do not pass this tax bill. We have to pass it.

[...]

Now, to my conservative friends who sit in the middle of the aisle here in the House Chamber, let me point out that there is a savings of \$17.5 billion over a 3-year period and also the taxes certainly will bring money into the Treasury".

²²¹ BARONE; UJIFUSA (1983, p. 293).

enfrentá-lo antes que ele faça um *touchdown* para aqueles que são coletivistas radicais ou elitistas coletivistas. Precisamos rejeitar este projeto e evitar voltar o relógio para os fracassos do estado de bem-estar, os conceitos que nos deram o desastre que enfrentamos na arena econômica. [tradução nossa]²²²

De modo geral, as mudanças foram bem recebidas pelos deputados democratas. Entretanto, não significaram um consenso. Diversas vozes dissonantes votaram contra TEFRA mesmo após as mudanças da conferência, argumentando que o corte de custos cairia de qualquer modo sobre o consumidor. Geraldine Ferraro, deputada liberal do 9º distrito, que engloba o bairro do Queens, moderadamente conservador (votou contra McGovern em 1972, dividiu-se em 1976 e votou a favor de Reagan em 1980) mas tende a resistir a mudanças na rede de proteção social,²²³ e um distrito demograficamente de idade mais avançada em relação ao resto do estado, detalha a preocupação a respeito do repasse dos custos pelos prestadores de serviço, repetindo a preocupação de outros congressistas. Ferraro trata também de uma preocupação com um dos dispositivos de economia com Medicare: o que obriga as empresas a oferecerem a empregados com 65 a 69 anos a mesma cobertura que oferece para todos os outros empregados. Até então, o mais comum era que as empresas oferecessem a esses empregados idosos cobertura

²²² Congressional Record, 1982, Vol. 128 Parte. 16. p. 22225. No original: "Now we come to 1982, 53 years later, when the captain of the conservative movement, R.R., is found running in the wrong direction. His political enemies in his own party and in the opposition party are galloping along as an escort. President Reagan campaigned and was elected as a foe of the philosophy of "tax and tax, spend and spend ••• ." Candidate Reagan presented himself as a clear foe of the New Deal-Great Society philosophy.

Unfortunately, President Reagan has three qualities, desire for consensus, desire for nonconfrontation, and desire for gradualism; the 1980's require exactly the opposite characteristics.

As the result of a fascination for consensus, candidate and President Reagan has surrounded himself with the same members of the elitest wing of the Republican Party who have been part of the program of the last 50 years; that is, the policies of "tax and tax, spend and spend ••• ." He is surrounded by those who opposed his candidacy for President in the 1980 Republican primaries and at the convention of the Republican Party in Detroit, Mich.

Today we see two Reagans. The American people elected Ronald Reagan No. 1, a foe of the New Deal-Great Society philosophy. With the sellout of Taiwan and with this giant tax bill we see Ronald Reagan No. 2. Which is the real Ronald Reagan? I plan to support Ronald Reagan No. 1. I support the President and plan to do my best to tackle him before he makes a touchdown for those who are radical collectivists or elitest collectivists. We need to reject this bill and avoid turning the clock back to the failures of the welfare state, the concepts that have given us the disaster we face in the economic arena."

²²³ BARONE; UJIFUSA (1983, p. 805-806). Ferraro viria a ser escolhida candidata a vice na chapa democrata encabeçada por Walter Mondale, em 1984.

suplementar ao Medicare. O resultado, segundo Ferraro, pode ser que idosos não serão mais empregados, pois o custo de empregabilidade aumentaria em função desta determinação. Menciona ainda o dispositivo que permite o desconto de imposto na fonte no caso de recebimento de juros e dividendos, que prejudicaria a poupança de idosos.

Existem outras boas razões para se opor a este projeto. Estou certo de que todos os membros receberam cartas de eleitores preocupados com a redução da dedução permitida para despesas médicas. Essa provisão acrescentaria milhares de dólares em alguns casos à carga tributária dos americanos de classe média e de classe trabalhadora, que têm altas despesas médicas. Ela segrega aqueles com doenças médicas incomuns que não são cobertos pelo seguro de saúde. Nós no Congresso não devemos agravar a vida das pessoas que sofrem de tais doenças aumentando sua carga tributária. [tradução nossa] ²²⁴

James J. Florio (D-NJ), liberal que tentara (e quase ganhara) a eleição para governador de Nova Jersey em 1981²²⁵, argumenta também sobre a lógica do repasse aos consumidores e que os usuários dos serviços em geral, e os idosos em particular, vão acabar pagando a conta (além de fazer referência também ao aumento do desembolso direto com Medicare que está previsto na TEFRA).

A proposta do governo pede que os idosos suportem um fardo crescente para compensar uma política econômica fracassada. Eu não acredito que isto seja justo ou aceitável. [tradução nossa] ²²⁶

Outros deputados, de maneira mais genérica, apenas negavam que os cortes preservassem os consumidores, sem detalhar suas posições. Augustus Hawkins

²²⁴ Congressional Record, 1982, Vol. 128 Parte. 16. p. 22210 (impresso). No original: “There are other good reasons to oppose this bill. I am sure every Member has received letters from constituents concerned about reduction in the allowable deduction for medical expenses. This provision would add thousands of dollars in some cases to the tax burdens of middle- and working-class Americans who have high medical bills. It singles out those with unusual medical ailments that are not covered by medical insurance. We in Congress must not compound the lives of people who suffer from such illnesses by increasing their tax load”.

²²⁵ BARONE; UJIFUSA (1983, p. 731).

²²⁶ Congressional Record, 1982, Vol. 128 Parte. 16. p. 22183. No original: “The administration's bill asks the elderly to shoulder an increasing burden to make up for a failed economic policy. I do not believe this is fair or acceptable”.

considerou a proposta da TEFRA inadequada por se tratar, na visão do deputado, de um corte generalizado e sem critério (*untargeted meat ax*):

Essa situação ruim se torna ainda mais horrível porque é acompanhada de uma mudança no ônus de reduzir o déficit através uma abordagem sem critério de redução de gastos domésticos, incluindo cortes de US\$ 17 bilhões em programas sociais vitais.

Embora a justificativa do presidente para o projeto de lei tributária seja incerta, os argumentos de apoio para o massacre de sistemas de apoio social, programas de alimentação e outras responsabilidades governamentais necessárias são ainda mais duvidosos. [tradução nossa] ²²⁷

Hawkins, um dos autores da Humphrey-Hawkins Bill²²⁸ durante o governo Carter, que então desenvolve sobre a incapacidade de o programa do governo combater o desemprego aumentando impostos, e a necessidade de empregar parte das receitas na geração de emprego:

Então, levando-se em conta esses vários fatores, acredito que qualquer aumento de impostos em uma recessão profunda é de mérito econômico e filosófico questionável, devido a isso deprimir uma economia já estagnada. No entanto, se tivéssemos de ter um, então deveríamos especificamente destinar uma parte substancial do aumento das receitas para colocar em funcionamento nossos recursos não utilizados e pessoas involuntariamente ociosas. Dessa forma, podemos aliviar nossos problemas internos; e, assim, reduzir consideravelmente a inflação, reduzir o desemprego, aumentar as receitas e diminuir os déficits. [tradução nossa] ²²⁹

²²⁷ Congressional Record, 1982, Vol. 128 Parte. 16. p. 22204 (impresso). No original: “This bad situation is made even more horrible because it is coupled with a shifting of the burden of reducing the deficit to an untargeted-meat-ax approach of reducing domestic spending, including \$17 billion cuts in vital social programs.

While the President's rationale for the tax bill is shaky, the supporting arguments for butchering social support systems, food programs, and other necessary governmental responsibilities is even more dubious.”

²²⁸ A Humphrey-Hawkins Bill era uma medida que visava obrigar o governo a empreender esforços em todos os seus programas e ações para perseguir uma meta de pleno emprego. A medida tem o seguinte título, enorme para os padrões das iniciativas legislativas: “H.R.50 - An Act to translate into practical reality the right of all Americans who are able, willing, and seeking to work to full opportunity for useful paid employment at fair rates of compensation; to assert the responsibility of the Federal Government to use all practicable programs and policies to promote full employment, production, and real income, balanced growth, adequate productivity growth, proper attention to national priorities, and reasonable price stability; to require the President each year to set forth explicit short-term and medium-term economic goals; to achieve a better integration of general and structural economic policies; and to improve the coordination of economic policymaking within the Federal Government.”. Foi aprovado numa versão atenuada em 1978. V. p. 139-140.

²²⁹ Congressional Record, 1982, Vol. 128 Parte. 16. p. 22204 (impresso). No original: “So, taking these various factors into consideration, I believe that any tax increase in a deep recession is of questionable

Louis Stokes, também membro do *Black Caucus*, discute a questão das prioridades do orçamento, mencionando especificamente os gastos com defesa:

Em primeiro lugar, considero as reduções de gastos recomendadas no PLC 4961 como duras e injustas, dadas outras áreas do orçamento, principalmente programas relacionados à defesa, que escaparam completamente de qualquer divisão do ônus da redução do déficit federal. Eu simplesmente não poderia apoiar cortes orçamentários no valor de US\$ 13,3 bilhões para o Medicare, US\$ 1,1 bilhão para o Medicaid, US\$ 405 milhões para ajuda a famílias com crianças dependentes e US\$ 386 milhões para renda suplementar da seguridade social. Essas reduções orçamentárias causarão estragos no sistema de atendimento médico de nossa nação, restringindo ainda mais os reembolsos federais para o medicare e o medicaid. Mais importante, esses cortes no orçamento serão repassados aos idosos e aos pobres, resultando na perda de cuidados médicos muito necessários e no aumento dos custos médicos para essas pessoas. [tradução nossa]²³⁰

Floyd Fithian (D-IN), representante do segundo distrito, lugar tradicionalmente republicano mas que elegeu Fithian após seu predecessor republicano votar contra o *impeachment* de Nixon, atacou diretamente a liderança democrata por conta do trabalho bipartidário e acusa a Casa Branca de chantagem:

Nós não estaríamos debatendo uma proposta como essa se não fosse pelo colapso da liderança democrata na Câmara. A liderança perdeu o seu rumo, primeiro por se eximir de sua responsabilidade de fazer sua própria proposta de aumento da arrecadação, depois por concordar com essa legislação injusta. [tradução nossa]²³¹

economic and philosophical merit, due to its further depressing an already stalled economy. However, if we were to have one, then we should specifically earmark a substantial part of the increased revenues for putting to work our unused resources and involuntarily idle people. That way we can alleviate our domestic problems; and, thereby fairly curtailing inflation, reducing unemployment, increasing revenues and lowering the deficits.”

²³⁰ Congressional Record, 1982, Vol. 128 Parte. 16. p. 22202 (impresso). No original: “First, I consider the spending reductions recommended in H.R. 4961 to be harsh and unfair given other areas of the budget, primarily defense-related programs, which have completely escaped any sharing of the burden of reducing the Federal deficit. I simply could not support budget cuts amounting to \$13.3 billion for medicare, \$1.1 billion for medicaid, \$405 million for aid to families with dependent children, and \$386 million for supplemental security income. These budget reductions will wreak havoc with our Nation's medical care delivery system by further restricting Federal reimbursements for medicare and medicaid services. More importantly, these budget cuts will be passed along to the elderly and the poor, resulting in a loss of much-needed medical care and increased medical costs to these persons.”

²³¹ Congressional Records, 1982, Vol. 128, Parte 16. No original: “We would not be debating such a bill right now were it not for the collapse of Democratic leadership in the House of Representatives. The leadership has lost its way, first by shirking its responsibility to draft its own revenue bill, then by agreeing to accept this unfair legislation.”

Fithian, para fundamentar sua posição, questiona até que ponto TEFRA não seria contrário ao que ele chama de uma “doutrina democrata”, mencionando pontos específicos da legislação proposta; no caso: os cortes no Medicare, os aumentos de impostos, a preservação de almoços executivos como despesas dedutíveis do imposto de renda, o requisito de que empregadores comuniquem o Internal Revenue Service (IRS, equivalente a Receita Federal) sobre gorjetas dadas a trabalhadores do setor de restaurantes, a dedução de valores pagos como propina no exterior.

Quando se tornou a doutrina democrata para aumentar os impostos sobre os trabalhadores americanos em meio a uma recessão cada vez mais profunda? Quando se tornou a doutrina democrata cortar o Medicare em US\$ 13 bilhões em um momento em que os custos hospitalares estão subindo a uma taxa anual de 17%? Quando se tornou o dogma democrata confirmar a dedução do imposto de almoço de três martinis para os empresários e, em seguida, pressionar os garçons e garçonetes contra a parede para a arrecadação em cima de suas gorjetas? E quando se tornou a doutrina democrata dar às empresas deduções de impostos para subornos que elas dão a autoridades estrangeiras?

[...]

Finalmente, uma palavra sobre pagamento prolongado de seguro desemprego. Os benefícios que foram adicionados a este projeto são uma tentativa do governo de chantagear o povo americano. Em essência, o governo está dizendo: "Se você quiser que os trabalhadores desempregados obtenham os benefícios de que precisam desesperadamente, você precisa aceitar um aumento de impostos de US\$ 100 bilhões. [tradução nossa]²³²

Henry González, representante do distrito correspondente à cidade de San Antonio, com grande população hispânica, interveio contra a proposta com seu estilo

²³² Congressional Record, 1982, Vol. 128 Parte. 16. p. 22180. No original: “When did it become Democratic doctrine to raise taxes on working Americans in the midst of a deepening recession? When did it become Democratic doctrine to cut medicare by \$13 billion at a time when hospital costs are rising at a 17 percent annual rate? When did it become Democratic dogma to confirm the three-martini lunch tax deduction for businessmen and then press waiters and waitresses to the wall for collection of their tips? And when did it become Democratic doctrine to give businesses tax deductions for bribes that they give to foreign officials?”

[...]

Finally, a word about extended unemployment benefits. The benefits which have been added to this bill are an attempt by the administration to blackmail the American people. In essence, the administration is saying, "If you want jobless workers to get the benefits that they desperately need, you have to accept a \$100 billion tax increase.”

conhecido, questionando até onde os congressistas democratas serão instados a cortar os programas sociais:

É claro que, quando voltarmos daqui a alguns meses, voltaremos a nos defrontar com essa mesma crise e renovadas demandas por ainda mais cortes orçamentários domésticos. Mais uma vez, seremos chamados a reunir os suspeitos de sempre, qualquer programa que ajude os idosos, os doentes, os jovens, os pobres ou os famintos. Mais uma vez, descobriremos que os cortes não farão diferença. O fato é que mesmo as projeções otimistas nos deixam com um déficit de US\$ 200 bilhões no ano fiscal de 1985, e isso, eu repito, está presumindo que essa lei de impostos e cortes seja promulgada. Se cortarmos cada centavo dos food stamps, dos programas de welfare e dos empréstimos estudantis, ficaríamos com um problema de US\$ 175 bilhões - maior do que o que enfrentamos hoje. Poderíamos cortar 90% de todo o dinheiro das rodovias, da saúde e da ciência, até mesmo do Departamento de Meteorologia, da educação, de tudo, exceto as funções governamentais mais rudimentares, como a aplicação da lei, e ainda ficar com um enorme déficit. Isso é o que acontecerá se continuarmos a engolir o programa de Reagan.

Este projeto de lei não só não resolve os nossos problemas imediatos, como também falha em atender às necessidades da nação - econômicas, sociais, governamentais ou de outra forma. [tradução nossa]²³³

Outro lugar comum é a crítica, tanto entre aqueles que votaram a favor como aqueles que votaram contra, dos gastos com defesa, que até aquele momento permaneciam intocados. Sidney Yates, democrata de Illinois que votaria a favor, afirmou:

O presidente deve reconhecer também que seus enormes programas militares desequilibraram a economia. Ele deve perceber que os programas militares, também, constituem gastos do governo e que os militares também devem compartilhar das contenções de gastos do governo que têm se concentrado em programas sociais. Estamos esperando por esse reconhecimento do Presidente. [tradução nossa]²³⁴

²³³ Congressional Record, 1982, Vol. 128 Parte. 16. p. 22201. No original: "Clearly, when we come back here a few months hence, we will again be faced with this same crisis and renewed demands for still more domestic budget cuts. We will again be called upon to round up the usual suspects any programs that aid the old, the sick, the young, the poor, or the hungry. We will again find that the cuts will not make any difference. The fact is that even optimistic projections leave us with a \$200 billion deficit in fiscal 1985, and that, I repeat, is assuming that this tax-and-slash bill is enacted. If we cut every last dime out of food stamps, welfare, and student loans, we would then be left with a \$175 billion problem-bigger than we face today. We could cut 90 percent of all money for highways, for health and science, even for the Weather Bureau, for education, for everything except the most rudimentary Government functions like law enforcement and still be left with a huge deficit. That is what will happen if we continue to swallow the Reagan program.

This bill not only fails to solve our immediate problems, it fails to address the needs of the Nation-economic social, governmental or otherwise."

²³⁴ Congressional Record, 1982, Vol. 128 Parte. 16., p. 22209 (impresso). No original: "The President must recognize, too, that his huge military programs have unbalanced the economy. He must realize that

Howard Wolpe, democrata de Michigan, foi na mesma linha:

Tais cortes, no entanto, não devem vir de programas domésticos críticos, mas devem ser retirados das partes do orçamento que ainda precisam ser tocadas pelos encarregados de cortar o orçamento e que contêm a maior quantidade de desperdício. Especificamente, o orçamento de defesa do governo deve ser reexaminado e reduzido. Dadas as recentes revelações de que US\$ 30 bilhões são desperdiçados anualmente, simplesmente não há justificativa para escrever um cheque em branco ao Pentágono. Da mesma forma, outras "vacas sagradas" no orçamento - como o reator do Rio Clinch e projetos hídricos não econômicos - devem ser reconhecidas como o estímulo às pressões de interesses especiais que elas são, e serem medidas em face das necessidades reais áridas e merecedoras de gastos que estão diante de nós e a necessidade urgente de reduzir o tamanho dos déficits federais. [tradução nossa]²³⁵

Essa tensão entre gastos com defesa e gastos com *welfare* perpassa boa parte do debate sobre orçamento, e pode ser melhor observado nos debates sobre resoluções do orçamento, quando os valores para cada um dos grupos de gastos são fixados. É o debate que observamos no capítulo anterior, nas resoluções para o ano fiscal de 1982 e na medida de reconciliação, *Omnibus Budget Reconciliation Act*.

Nem todos os democratas, entretanto, votaram contra por conta dos cortes nas despesas. Alguns democratas, como Don Fuqua (D-FL), apoiadores explícitos do programa econômico da Casa Branca, não concordavam com a medida por não ir longe o suficiente e culminar, de qualquer maneira, num aumento de impostos. Fuqua, chefe do Comitê de Ciência e Tecnologia:

military programs, too, constitute Government spending and that the military must also share in the parebacks of Government expenditures which have been focused on social programs. We are waiting for that acknowledgment from the President.”

²³⁵ Congressional Record, 1982, Vol. 128 Parte. 16. p. 22227. No original: “Such cuts, however, must not come from critical domestic programs, but must be taken from those parts of the budget that have yet to be touched by the budget cutters and which contain the greatest amount of waste. Specifically, the administration's defense budget must be reexamined and pared down. Given the recent disclosures that \$30 billion is wasted annually, there is simply no justification for writing the Pentagon a blank check. Similarly, other "sacred cows" in the budget-such as the Clinch River breeder reactor and uneconomic water projects-must be recognized as the pandering to special interest pressures that they are, and be measured against both the real arid deserving spending needs that face us and the urgent need to reduce the size of Federal deficits.”

Embora eu tenha apoiado grande parte do programa econômico do presidente Reagan, não pude justificar a mim mesmo nem aos eleitores do meu distrito aumentar impostos durante as profundezas de uma das recessões mais longas e onerosas dos tempos modernos.

Uma das provisões perigosas desta lei é o começo da erosão dos incentivos que iniciamos no ano passado para encorajar a maior competitividade dos EUA nas indústrias vitais de alta tecnologia das quais depende grande parte de nossa saúde econômica futura. Enquanto outras nações industrializadas estão concentrando imensos recursos no desenvolvimento dessas indústrias para que possam superar o desempenho em produção e vendas da indústria americana, é o auge da insensatez econômica retirar-se de nosso próprio compromisso. Estamos falando aqui sobre a perda de empregos de altos salários que geram renda para o Tesouro. [tradução nossa]²³⁶

Carroll Hubbard (D-KY), deputado de histórico de votação misto (votou contra os cortes de gastos de Reagan, mas a favor do corte de impostos), do primeiro distrito, que votou em George Wallace em 1968 e solidamente em Carter em 1976 e 1980, parte do chamado *Deep South*, recupera a suposta mensagem do eleitor ao votar em Reagan em 1980 para justificar porque vai votar contra:

Eu repito o que os eleitores deste país disseram tão alto em novembro de 1980, que é que as pessoas querem menos gastos do governo, menos controle do governo e menos impostos.

Será que hoje nós infligiríamos ao nosso povo impostos mais altos, em vez de cortar os gastos do governo? É impossível para mim votar para os Kentuckianos ocidentais o maior aumento de impostos da história, enquanto os meus eleitores vêem os seus impostos irem para países estrangeiros, alguns dos quais nem sequer são amigos dos Estados Unidos. [tradução nossa]²³⁷

²³⁶ Congressional Record, 1982, Vol. 128 Parte. 16, p. 22215 (impresso). No original: “While I have supported much of President Reagan's economic program, I could not justify to myself nor my constituents increasing taxes during the depths of one of the longest and most onerous recessions of modern times.

One of the dangerous provisions of this bill is the beginning of erosion of the incentives we initiated last year to encourage greater U.S. competitiveness in the vital high-technology industries on which much of our future economic health depends. While other industrialized nations are concentrating immense resources on developing these industries so that they can outperform and outsell American industry, it is the height of economic folly to withdraw from our own commitment. We are talking here about the loss of high-paying jobs which produce income to the Treasury.”

²³⁷ Congressional Record, 1982, Vol. 128 Parte. 16, p. 22199. No original: “I repeat what the voters of this country so loudly said in November 1980, which is that the people want less government spending, less government controls, and less taxes.

Could it be that we today would inflict upon our people higher taxes instead of cutting back on government spending? It is impossible for me to vote western Kentuckians the biggest tax increase in history while my constituents see their current tax dollars going overseas to foreign countries, some of which are not even friendly to the United States.”

Entretanto, esses posicionamentos dissonantes à esquerda e à direita não foram suficientes para derrubar a proposta de TEFRA, que em geral era percebida como uma medida de justiça tributária, particularmente após a remoção de alguns cortes após o processo de conferência. Mesmo o Black Congressional Caucus, que no ano anterior havia sido um bastião de resistência contra os cortes propostos pelos republicanos, estavam divididos desta vez; divergindo da posição de Hawkins, Fauntroy apoiou explicitamente a aprovação da medida, afirmando que muitas das medidas em matéria fiscal estavam incluídas na emenda Fauntroy ao orçamento, que compunha o chamado orçamento alternativo proposto pelo Black Congressional Caucus:

Senhor Presidente, eu me apresento em apoio ao Relatório da Conferência, Lei de Equidade nos Impostos e Responsabilidade Fiscal de 1982. Eu apoio este projeto, não porque o Presidente o tenha endossado tardiamente, não porque eu goste de todas as suas provisões, não porque eu apóie os cortes que ele faz no medicare, medicaid e AFDC, mas porque é, no geral, melhor do que qualquer outra alternativa diante de nós, incluindo a alternativa da inação.

[...] Eu continuo a achar dessa maneira, que esse projeto de lei fiscal não afetará significativamente as pessoas pobres e pessoas de renda média, mas recairá mais sobre aqueles que mais se beneficiaram com os cortes de impostos do ano passado, os ricos e grandes negócios. Por outro lado, fiquei muito preocupado com os cortes que foram feitos por este projeto no medicare, medicaid, ajuda a famílias com filhos dependentes [AFDC] e renda suplementar da seguridade social. Eu estava preocupado que os beneficiários do medicare tivessem que pagar uma quantia grande de sua renda limitada por prêmios e pagamentos mínimos de tratamento, e eu estava preocupado que os funcionários federais, que já foram submetidos a tantos abusos, ameaças de redução na força de trabalho, congelamentos de pagamento, e outras dificuldades, tivessem que pagar um imposto sobre medicare. Eu tenho me oposto a essas idéias e continuo me opondo a elas.

O problema é que alguns cortes nesses programas se tornaram inevitáveis com a aprovação da Primeira Lei de Reconciliação do Orçamento em junho. Eu me opus a esse ato em particular, oferecendo, em vez disso, um substitutivo muito mais humano que teria evitado esses cortes. Mas essa lei foi aprovada e não podemos escapar de seus mandatos sem destruir todo o processo orçamentário. Assim, quer votemos ou não neste pacote de cortes em particular, esses cortes, ou até piores, nesses programas serão, mais cedo ou mais tarde, adotados. O meu receio é que, se não aprovarmos este projeto, os cortes ainda maiores, que infligiriam ainda mais dificuldades aos pobres e aos idosos, prevalecerão. Além disso, esses cortes ocorrerão sem o aumento das receitas e o fechamento

de brechas que esta lei fornece. Outros membros podem esperar algo diferente, mas acho que você tem apenas que olhar para o grande número de membros republicanos que se opõem a esses aumentos de impostos e que querem cortes ainda maiores nos programas sociais para perceber quais são as realidades políticas.

[...]

Consequentemente, embora eu não goste de nenhum sentido dos cortes feitos por este projeto de lei, penso que os benefícios da lei tributária, a extensão dos benefícios do seguro desemprego, as realidades de cortes de gastos potencialmente maiores em programas sociais se não passarmos esta proposta e as ameaças de desemprego ainda pior e deterioração econômica se não agirmos para restaurar a solidez fiscal por conta das ações irresponsáveis deste governo no ano passado, tudo pesa a favor da adoção deste projeto de lei, mesmo que tenha sido endossado pelo presidente. [tradução nossa]²³⁸

Na última fala antes do apelo enfático de Tip O'Neill em favor da aprovação, Rangel (D-NJ) alerta a seus colegas, embora seja a favor da aprovação:

Eu gostaria de dizer uma coisa. Se aprovarmos este projeto de lei tributária, e certamente espero que o façamos, vocês podem apostar suas vidas que eles voltarão, que os Stockmans voltarão, e que os GRAMMS e os LATTAS

²³⁸ Congressional Record, 1982, Vol. 128 Parte. 16, p. 22234. No original: “Mr. Speaker, I rise in support of the Conference Report, the Tax Equity and Fiscal Responsibility Act of 1982. I support this bill, not because the President has belatedly endorsed it, not because I like all of its provisions, not because I support the cuts which it makes in medicare, medicaid, and AFDC, but because it is, on balance, better than any other alternative before us, including the alternative of inaction.

[...] I continue to feel that way, that this tax bill will not significantly affect poor people and middle income people, but will fall most heavily on those who most benefited from last year's tax cuts, the rich and big businesses. On the other hand, I was very concerned about the cuts which were made by this bill in medicare, medicaid, aid to families with dependent children, and supplemental security income. I was concerned that medicare recipients would have to be paying a large amount of their limited income for insurance premiums and minimum treatment payments, and I was concerned that Federal employees, who have already been subjected to so much abuse, RIF threats, pay freezes, and other hardships, would have to pay a medicare tax. I have been opposed to these ideas, and I continue to be opposed to them.

The problem is that some cuts in these programs have been made inevitable by passage of the First Budget Reconciliation Act in June. I opposed that particular act, offering instead a much more humane substitute that would have avoided those cuts. But, that act was passed and we cannot escape its mandates without destroying the whole budget process. Thus, whether or not we vote for this particular package of cuts, these or even worse cuts in these programs will sooner or later be adopted. My fear is that, if we do not pass this bill, even worse cuts, which would inflict even more hardship on the poor and the elderly, will prevail. Moreover, those cuts will occur without the increase in revenues and the closing of loopholes that this bill provides. Other Members may hope differently, but I think that you have only to look at the large number of Republican Members who are opposed to even these tax increases and who want even larger cuts in social programs to realize what the political realities are.

[...]

Consequently, while I do not like in any sense the cuts made by this bill, I think that the benefits of the tax bill, the extension of the unemployment benefits, the realities of potentially larger spending cuts in social programs if we do not pass this, and the threats of even worse unemployment and economic deterioration if we do not act to restore fiscal soundness from the irresponsible actions of this administration last year, all argue for adoption of this bill, even if it has been endorsed by the President.”

voltarão, e eles pedirão para cortar e cortar novamente, e estaremos aqui tentando nos defender contra o Pentágono e perdendo cada passo do caminho.

Mas faço apenas uma pergunta. Se não aprovarmos este projeto de lei tributária, e a única coisa que nos resta são aqueles patifes que fizeram suas mentes em Hollywood há muitos anos, não que eles iriam equilibrar o orçamento, mas sim que eles iriam dismantelar os programas sociais. Eu não me importo se você é republicano ou democrata, você sabe muito bem que existem pessoas que acreditam que o Medicaid nunca deveria ter sido promulgado, o Medicare nunca deveria ter sido promulgado, e nosso Secretário da Habitação diz que a melhor coisa que você pode fazer pela moradia do pobre é deixá-lo para o setor privado. [tradução nossa]²³⁹

O resultado final foi favorável à aprovação do relatório, por 226 a 207, no dia 19 de agosto.

No Senado, o debate foi bem mais expedito, não se demorando mais que duas horas, embora alguns senadores fizessem objeção. Tendo sido aprovada por 52-47, placar parecido com o da primeira proposta do Comitê de Finanças, o padrão de votação entretanto era completamente diferente desta vez, embaralhado entre democratas e republicanos como na Câmara.

Assim, foi aprovada a primeira das medidas de recuperação fiscal dos EUA nos anos 80, revertendo algumas das medidas do ano anterior. Entretanto, a reversão do terceiro ano do corte de impostos do Economic Recovery Tax Act, como era desejada por alguns congressistas democratas, não ocorreu. TEFRA não resolveria o problema fiscal norte-americano, e novas medidas aguardavam o país nos anos seguintes, como se verá no capítulo 4.

²³⁹ Congressional Record, 1982, Vol. 128 Parte. 16, p. 22235. No original: “I would like to say one thing. If we pass this tax bill, and I certainly hope we do, you can bet your life that they will be coming back, that the Stockmans will be coming back, and the GRAMMS and the LATTAS will be coming back, and they will be asking to cut and to cut again, and we will be here trying to defend against the Pentagon and losing each step of the way. But, I ask just one question. If we do not pass this tax bill, and the only thing we have left is those rascals who made their minds up in Hollywood many years ago, not that they were going to balance the budget, but rather that they were going to dismantle social programs. I do not care whether you are Republican or Democrat, you know darn well there are people that believe that medicaid should never have been enacted, medicare should never have been enacted, and our Secretary of Housing says the best thing you can do for housing for the poor is to leave it to the private sector”.

O presidente faria um discurso em 16 de agosto, ao vivo na televisão, afirmando que apoiava o pacote, embora isso não devesse ser entendido como um repúdio aos princípios gerais que guiavam seu governo.²⁴⁰ E sancionaria a lei.

Do ponto de vista da rede de proteção social do país, TEFRA deu prosseguimento a cortes orçamentários nos programas. A atuação democrata consistiu em reduzir os impactos desses cortes para os consumidores, o que não quis dizer entretanto que as medidas tivessem o apoio do partido todo no Congresso, como vimos.

No que tange ao Medicare e ao Medicaid, havia uma discussão subjacente, tanto no debate de maneira geral como entre os membros do Partido Democrata, sobre se as medidas, tal como configuradas na TEFRA, seriam capazes de proteger os beneficiários e repassar os custos para os prestadores de serviço. Como vimos, havia opiniões divergentes a esse respeito. Aqui subjaz uma discussão sobre o modelo de saúde oferecida pelo governo nos EUA, que é o modelo de dois planos públicos, um para idosos (Medicare) e outro para pessoas carentes (Medicaid), que trabalha com uma rede privada de prestadores de serviço. Enquanto existe uma forte resistência à criação de um sistema efetivamente público nos EUA, defensores deste modelo afirmam que a rede privada não necessariamente é mais eficiente na prestação destes serviços: fraudes e abusos sobrecarregariam o sistema, elevando o custo desses programas e dos gastos com saúde de maneira geral. Nos dois anos anteriores a TEFRA, os gastos com saúde subiram em torno de 15%, enquanto a inflação no período foi de 13,5% e 10,3%, para os anos de 1980 e 1981, respectivamente.

Frequentemente, vêm à tona medidas de controle dos custos, que em geral são consideradas como um primeiro passo para uma reforma do sistema de saúde dos EUA. Entretanto, há bastante resistência a isto por parte de associações médicas, de modo que

²⁴⁰ Reagan, Public Papers, 1982, livro 2, 1048-1052. Apud BRANDT (2009, p. 87).

poucos anos antes uma proposta do governo Carter de controle dos custos foi derrotada no Congresso, e a ideia de um controle voluntário não surtiu efeito. As medidas que reformam o sistema de pagamentos do Medicare, contidas no TEFRA, visam atingir o crescimento desses custos e com isso reduzir os gastos.

Entretanto, como vimos, o debate parlamentar ecoa uma preocupação pertinente, a de que prestadores de serviço estão em posição vantajosa para repassar seus custos aos consumidores, especialmente aqueles que não se beneficiam dos programas de saúde do governo. De todo modo, a cadeia como um todo acabaria sendo inflacionada e as medidas acabariam tendo uma espécie de “efeito rebote”. São questões peculiares, portanto, ao modelo de sistema de saúde vigente nos EUA.

Quanto às mudanças no AFDC, embora como tenhamos visto elas acabassem por amenizar o projeto original, ainda apontam para uma tendência dos anos 80, qual seja, a de permissão que os estados tenham maior flexibilidade na gestão dos seus programas, em particular programas de *welfare-to-work*. Aliás, é digno de nota que uma medida desta natureza tenha sido introduzida num projeto de lei que trata sobre reforma do sistema tributário: mostra que o debate sobre welfare nos anos 80 está em grande medida condicionado ao debate maior sobre orçamento e déficits, bem como as possibilidades e expectativas em relação ao governo no atendimento a pessoas necessitadas. Como veremos, esta tendência de enfatizar o *welfare-to-work* culminará, em 1988, com a criação do programa JOBS e o Family Support Act, quando a maior parte dos estados já terá seus próprios programas de *welfare-to-work*.

O histórico da Presidência de Ronald Reagan nos dois anos anteriores seria a base para a campanha democrata de 1982: em 12 de agosto, num memorando ao Comitê de Efetividade Partidária (CPE), Gillis Long diz que o Comitê do Cáucus aceitou numa reunião do mesmo dia formular um trabalho sobre equidade (“*fairness*”), a ser usado pelos

democratas durante a campanha. Em outra reunião, no dia 19, os membros receberam a atribuição de escreverem memorandos de duas páginas no máximo falando sobre a inequidade (“*unfairness*”) das políticas de Reagan em diversos temas: os conservadores Charles Stenholm e Wes Watkins, de Oklahoma, receberam a atribuição de escrever sobre agricultura; Bill Hefner, sobre defesa; no lado liberal, George Miller, da Califórnia, ficou com temas trabalhistas, e Matthew McHugh, de Nova York, desenvolveu sobre os temas de ajuda externa e combate à fome. Ao final deste trabalho, 22 temas estavam contemplados: orçamento, taxação, desemprego, terceira idade, trabalho, agricultura, pequenos negócios, mulheres, minorias, veteranos, habitação, o comportamento dos ministros e secretários, luta contra o crime e os trustes, a América rural, meio ambiente, comida e combate à fome, educação, assistência estudantil, cidades, serviços de saúde, pessoas com deficiência, ajuda externa etc.²⁴¹

Junto a este documento, a direção do partido divulgou, em setembro de 1982, um documento chamado “Rebuilding the road to opportunity”. Seu objetivo era resumir um credo democrata em relação a política econômica, habitação, pequenos negócios, mulheres, meio ambiente, crime e segurança nacional. Com isso, ressaltar suas diferenças em relação aos republicanos, ao mesmo tempo que estabelecer algumas bases comuns a todo o partido, e mostrar que o partido teria “tanto a compassividade para cuidar como a dureza para governar”, nas palavras de Long. Por exemplo, a parte sobre política econômica escrita por uma força-tarefa composta por Long, Gephardt e Wirth, defendendo um esforço de investimento nacional para dar maior competitividade para indústrias nacionais como aço e automóveis, retraining para trabalhadores se readaptarem de empregos em indústrias declinantes para indústrias em expansão, reduzir

²⁴¹ BRANDT (2009, p. 92-93).

a dependência do petróleo, a criação de um conselho de cooperação econômica para funcionar como um think-tank sobre economia.²⁴²

Nas eleições de 1982, o chamado “*fairness issue*” e os efeitos da recessão cobriam uma pesada fatura da Casa Branca. Até mesmo republicanos como Bob Dole, Pete Domenici e Mark O. Hatfield admitiam que a percepção havia se disseminado na opinião pública. Segundo Dole, chefe do Comitê de Finanças do Senado: “A percepção é largamente disseminada, e eu penso que até certo ponto é precisa. É uma preocupação real para republicanos e o presidente”. Domenici, em reunião com uma organização patronal, afirmou que a proposta de Reagan para o orçamento de 1983 “falha em responder à percepção de que é desigual”. Hatfield afirmou em conferência em Harvard estar sofrendo pressão de seus eleitores no Oregon, por causa da “irresponsabilidade de cortar serviços humanos de modo que mais armas nucleares possam ser construídas”.²⁴³

Na campanha de 1982, o Comitê Nacional do Partido Democrata veiculou dois anúncios de caráter nacional: num deles, uma champanhe vai caindo de taça em taça, em cascata, enquanto uma voz em off conclama o espectador a fazer um balanço de quanto ele tem recebido do corte de impostos de Reagan. “Não muito”, ele diz. Então o narrador se põe a explicar o princípio do *trickle-down economics*, no qual beneficiar os ricos acabará beneficiando todo o resto. “Mas você tem de se perguntar: o quanto tem caído pra você ultimamente?” Então a caneca se vira, vazia, e o narrador exclama: “foi o que pensamos”. E a propaganda se encerra com o slogan: “Não é justo [fair]. É Republicano”.
[tradução nossa]

²⁴² Ibid., p. 93-94.

²⁴³ PEAR (1982). Ver também ROBERTS (1982). WEISMAN (1982). No original: “The perception is widely widespread, and I think to some degree it’s accurate. It’s a real concern for republicans and the President”; “fails to respond to the perception that it is inequitable”; “irresponsibility of cutting human services so that more nuclear weapons can be built”.

Outro anúncio, que ficou famoso à época, mostra um elefante caminhando numa loja de porcelana. O narrador em off afirma: “dois anos atrás, entregamos a loja em Washington para os republicanos cuidarem. Eles prometeram trazer prosperidade e respeitar a herança americana de equidade [fairness, no original]. Em vez disso, eles estão destroçando as esperanças dos idosos, dos trabalhadores, donos de pequenos negócios, fazendeiros, e os sonhos de uma geração”. Enquanto isso, o elefante sai quebrando pratos na loja onde se leem coisas como “social security”, “jobs”. “Agora querem jogar seu peso contra o Estado, e a única coisa que pode se colocar entre nós e eles são os democratas”. O anúncio termina com o slogan “Democrats stand for fairness”, ou “Democrats defendem a justiça”. [tradução nossa] ²⁴⁴

Em 23 de outubro, O’Neill faria um discurso transmitido nacionalmente no rádio contra as políticas do presidente: “O programa de Reagan não está funcionando porque o programa não é justo – e, tão importante quanto, porque o próprio povo sabe que não é justo”. [tradução nossa] O’Neill associou as políticas recessivas e o desemprego à queda da inflação, acusou o presidente de diminuir impostos para os ricos em nome do *trickle-down economics*; lembrou as promessas de Reagan em 1980 de não mexer na seguridade social e de como isso havia sido feito durante os dois anos anteriores. Os democratas usaram consistentemente o tema da seguridade social, em especial a eliminação do benefício mínimo, nas eleições de 1982. Brandt cita um “santinho” de Gillis Long para demonstrar a forma como o assunto estava sendo tratado na campanha: “Congressista Gillis Long se opôs com sucesso ao plano de Ronald Reagan de cortar os benefícios da seguridade social. Ele conseguiu forçar o presidente a recuar de seu ataque aos idosos”. [tradução nossa] ²⁴⁵

²⁴⁴ Os anúncios são mencionados pela bibliografia e podem ser assistidos em: <https://www.youtube.com/watch?v=pgk72eN0yFU>. Acessado em 21/07/2018.

²⁴⁵ BRANDT (2009, p. 95-96). No original: “The Reagan program is not working because the program is not fair – and, just as important, because the people themselves know it is not fair”.

Como resultado final, os democratas ganhariam 27 cadeiras, consolidando sua maioria. Os democratas fariam uma campanha bem sucedida em 1982, baseando-se no tema da equidade, e alardeando o poder destrutivo dos republicanos em relação ao legado de proteção social do país. A nova turma de democratas contava 57 integrantes, dos quais 19 eram do sul; apenas três dos novos eram potenciais “boll weevils”.²⁴⁶ Entretanto, a maioria deles se declarava conservador em matéria fiscal. Além do mais, todos os membros do CDF foram reeleitos. Entretanto, o equilíbrio de forças no Congresso foi alterado no sentido de que a soma entre democratas conservadores e republicanos não garantia mais uma maioria consistente sobre a qual a Casa Branca pudesse trabalhar. Membros do CDF declararam, após às eleições, que planejavam trabalhar mais com os democratas do que com republicanos na legislatura seguinte. Ou seja, com a mudança do vento, mudou também o lado para o qual pendia o centro de gravidade do Congresso.²⁴⁷ De todo modo, em 1983, democratas e republicanos se uniriam em prol de uma solução comum para a solvência da seguridade social dos EUA.

4.2 Social Security Amendments de 1983

Em 3 de janeiro de 1983, o DSPC (Comitê Democrata de Direcionamento e Políticas Públicas) se reuniu para distribuir as vagas nos comitês. O líder da maioria, Tom Foley, propôs reconduzir todos os membros dos comitês exceto Phil Gramm. Charles Wilson, colega de Gramm no Texas, decidiu submeter uma candidatura de Gramm ao Comitê de Orçamento. Em votação secreta, a iniciativa foi derrotada por 4-26. Em 5 de janeiro, Gramm renunciaria a sua vaga na Câmara e concorreria em eleição especial em 12 de fevereiro. Resolvido o “assunto Phil Gramm”, o comitê decidiu ainda distribuir as novas vagas de acordo com a lealdade partidária, conforme resolução anterior do partido.

²⁴⁶ PALAZZOLO (1992, p. 148).

²⁴⁷ BRANDT (2009, p. 96-97).

Com isso, John Breaux, conservador da Louisiana, ficou de fora do Comitê de Orçamento em favor de Vic Fazio, da California. Rejeitou ainda as candidaturas de Doug Barnard da Georgia e Roy Dyson de Maryland ao Comitê de Apropriações em prol de outros candidatos mais alinhados com o partido.²⁴⁸

Em 25 de janeiro, no seu discurso do estado da União, Reagan atribuiu o déficit aos gastos domésticos fora de controle, e não aos gastos com defesa e os cortes de impostos.

Em 31 de janeiro, quando Reagan envia sua proposta de orçamento para o Congresso, o déficit estava estimado em 200 bilhões e o país se encontrava em recessão. Os cortes sociais, além de não terem o impacto desejado na redução do déficit, criavam em meio à recessão cenas dramáticas de filas enormes de desempregados e pessoas desabrigadas na televisão. A situação econômica era tão grave que a Casa Branca, mesmo no contexto de corte de gastos, decidiu submeter algumas propostas de programas de trabalho e aumentar a verba de emergência para combate à pobreza e falta de moradia. Neste contexto, O'Neill conseguiu redefinir as prioridades democratas, e nomear sete liberais (Fazio, Ferraro, Gray, Lowry, Miller, Williams, Wolpe) e dois moderados (Derrick e Frost) para o Comitê de Orçamento para o novo Congresso. Naquele ano, os democratas no Comitê de Orçamento aprovaram uma resolução chamada "The Democratic Plan for Economic Recovery", ou "O Plano Democrata para Recuperação Econômica", que incluía 33 bilhões a mais em gastos sociais do que a proposta de Reagan, um aumento de 4% em defesa, contra 14% da Casa Branca) e 30 bilhões em receitas contando com a revogação do corte de impostos. O plano foi aprovado pelo comitê de orçamento de acordo com as filiações partidárias e depois seguiu para o plenário, onde foi aprovado por 229 a 196. A aprovação da resolução democrata

²⁴⁸ Ibid., p. 100-101.

sinalizava um novo tempo na relação dos democratas entre si, e fortalecia a liderança de O'Neill dentro do partido depois das derrotas dos dois anos anteriores. Os integrantes do CDF votaram 15 a favor, 20 contra.²⁴⁹

A conferência entre as duas casas se daria em 20 de junho, com um projeto final aumentando as taxas em relação ao plano de Reagan, além de mais gastos domésticos e menos gastos com defesa. Exigia um aumento de impostos de 12 bilhões para o ano fiscal de 1984 e de 73 bilhões no agregado de três anos. Após diversos aumentos de impostos serem derrotados no Congresso, em outubro de 1983, a Câmara aprovaria a medida HR 4169, uma medida-ônibus de reconciliação (*Omnibus Budget and Reconciliation Act* de 1983), com 10,3 bilhões de redução de gastos; somente em abril de 1984, o Senado aprovaria, e o presidente sancionaria, com uma economia adicional de 8,2 bilhões basicamente adiando a reposição pelo custo de vida para os aposentados do serviço público federal, HR 4169, ou OBRA 1983 para o ano fiscal de 1984, já em curso.²⁵⁰

Entretanto, outro desafio se apresentou no horizonte do Congresso em 1983. E, neste caso, seria necessária uma boa dose de bipartidarismo para chegar a um acordo num tema altamente sensível do ponto de vista eleitoral: a seguridade social.

As chamadas *Social Security Amendments* de 1983 consistiram numa mudança significativa no sistema de previdência social dos EUA; embora o debate parlamentar sobre seguridade social já fosse feito nos anos anteriores, e o governo Carter tenha feito uma reforma no sistema, ela não foi capaz entretanto de dar sustentabilidade aos fundos que pagam as pensões e aposentadorias. Deste modo, fez-se necessário revisitar o tema.

É preciso ressaltar aqui que a previdência social, em especial as aposentadorias por idade, gozam de forte prestígio em todo o espectro político: ao contrário dos programas chamados de *means-tested*, isto é, programas cuja habilitação é determinada

²⁴⁹ PALAZZOLO (1992, p. 149-154); BRANDT (2009, p. 110).

²⁵⁰ BRANDT (2009, p. 111-113).

pela renda do indivíduo ou da unidade familiar, a previdência é percebida como um direito adquirido através da contribuição por toda uma vida, muito embora eventualmente o Tesouro tenha de fazer aporte para pagamento das aposentadorias. No limite, no uso corriqueiro do termo, não é considerado um programa de *welfare* em sentido estrito, nem carrega sua carga pejorativa que, por exemplo, o AFDC e os *food stamps* recebem nos EUA. Segundo Theda Skocpol, esta é uma particularidade do desenvolvimento da versão americana das políticas de bem-estar social, que não são pensadas de maneira sistemática num sistema unificado de bem-estar social.²⁵¹ Por outro lado, é comum que observemos na literatura o uso da expressão *welfare* ou *social welfare* mais próximo do seu emprego internacional, desde a origem inglesa da ideia de *welfare state* durante a Segunda Guerra Mundial, e é comum que a seguridade social seja vista no âmbito do estado de bem-estar social, uma vez que as duas ideias em inglês podem ser designadas pela mesma palavra. Deste modo, optamos por abordar o tema na tese, posto que consideramos essa separação artificial pelas seguintes razões:

- 1) Na sua concepção original, a maior parte dos programas de proteção social está sob a égide do *Social Security Act*.
- 2) A interação do orçamento dos fundos da seguridade social com o orçamento geral, inclusive o debate para separar a seguridade do resto do orçamento, como veremos neste capítulo, mostra que a ideia de que se trata de um programa isolado do resto do orçamento não corresponde à realidade: os programas interagem entre si e competem por recursos, e podem até se compensar mutuamente como no caso da seguridade suplementar, que entretanto possui fonte de financiamento distinta.

²⁵¹ SKOCPOL (1988, p. 295-298).

- 3) Idosos e viúvas, para os quais foi concebida a seguridade social, são populações em situação particularmente vulnerável, havendo a necessidade de políticas de bem-estar social voltadas para garantir a manutenção financeira destes grupos através de aposentadorias, pensões, assistência médica, sem prejuízo dos programas ditos *means-tested*, quando necessário.
- 4) A existência de um benefício mínimo, bem como os debates pela sua manutenção ou revogação em 1981, mostram que a previdência social possui também uma função redistributiva que não pode ser ignorada.

Assim, optamos por tratar do assunto nesta tese, também pelas repercussões políticas do tema, embora seja necessário demarcar essa distinção conceitual particularmente no que se refere ao uso corrente do termo pela população. Seria artificial tratar de Medicaid, por exemplo, e não tratar de Medicare, posto que os programas são geralmente tratados de maneira conjunta, embora possuam fontes de financiamento distintas; ou tratar da seguridade suplementar (SSI) e não das aposentadorias e pensões. Até porque emprestar ao uso corrente do vocabulário o valor de determinar o que é e o que não é *welfare* implicaria reforçar a hierarquia de valores que respalda politicamente alguns programas, enquanto deslegitima outros. Entenda-se neste caso *welfare*, portanto, no sentido amplo, numa tradução aproximada para o termo português “bem-estar social”.

Por outro lado, tratar de um programa governamental de bem-estar com prestígio e tratamento da opinião pública distinto dos demais pode ter a função de comparação ou contraponto. Aliás, é interessante notar como essa distinção no vocabulário político norte-americano mimetiza a diferença entre *deserving* e *undeserving poor*.

A proposta de reforma da seguridade social foi oriunda de uma comissão, capitaneada pelo economista Alan Greenspan. Essa comissão, com membros indicados pela liderança dos dois partidos, formada por parlamentares e membros da sociedade

civil,²⁵² trabalhou de dezembro de 1981 a janeiro de 1983 e estava imbuída de produzir um compromisso bilateral possível para ser votado no Congresso de modo a tornar esses fundos novamente superavitários.

Uma das mudanças mais significativas propostas pela comissão ia no sentido de ampliar a cobertura da seguridade social para todos os empregados federais, que

²⁵² A lista completa de membros da comissão é a seguinte:

Nomeados pelo Presidente:

Alan Greenspan, Chefe -- Chefe e Presidente, Townsend-Greenspan and Company, New York, NY.

Robert A. Beck – Chefe do Board e Executivo-Chefe, Prudential Insurance Company of America, Newark, NJ.

Mary Falvey Fuller – Consultor Gerencial, San Francisco, CA (Membro do Conselho Assessor de Seguridade Social, 1979).

Alexander B. Trowbridge -- Presidente, National Association of Manufacturers, Washington, DC.

Joe D. Waggoner, Jr. -- Consultor, Bossier Bank and Trust Company, Bossier City, LA (Membro do Congresso pela Louisiana dos 87º ao 95º Congressos).

Nomeados pelo Líder da Maioria no Senado, em consulta com o Líder da Minoria

William Armstrong – Senador do Colorado e Chefe do Subcomitê de Seguridade Social, Comitê de Finanças.

Robert Dole -- Senador do Kansas e Chefe do Comitê de Finanças.

John Heinz -- Senador da Pennsylvania e Chefe do Comitê Especial para Envelhecimento.

Lane Kirkland -- Presidente, American Federation of Labor-Congress of Industrial Organizations.

Daniel Patrick Moynihan -- Senador de Nova York and Decano da Minoria do Subcomitê de Seguridade Social, Comitê de Finanças.

Nomeados pelo Presidente da Câmara, em consulta com o Líder da Minoria:

William Archer – Deputado do Texas e Decano da Minoria, Subcomitê de Seguridade Social, Comitê de Caminhos e Meios.

Robert M. Ball -- Visiting Scholar, Center for the Study of Social Policy, Washington, DC (Comissário de Seguridade Social, 1962-73).

Barber Conable -- Deputado por Nova York e Decano da Minoria, Comitê de Caminhos e Meios.

Martha E. Keys – Diretora de Programas Educacionais, The Association of Former Members of Congress, Washington, DC (Membro do Congress pelo Kansas, nos 94º e 95º Congressos e Secretária Assistente de Saúde e Serviços Humanos, 1980-81).

Claude D. Pepper -- Deputado da Flórida e Chefe do Comitê de Regras.

Fonte: GREENSPAN COMMISSION. Disponível em: <https://www.ssa.gov/history/reports/gspan2.html>. Acessado em: 18 nov. 2018.

anteriormente encontravam-se excluídos. Esta medida, além de proteger os servidores, também visava aumentar a base de arrecadação para financiar o fundo.

Outras medidas dentre as mais significativas são adiar o ajuste de custo de vida de junho de 1983 para dezembro de 1983, diminuindo sua frequência para uma vez ao ano; permitia que se escolhesse o *Consumer Price Index* (CPI) ou a percentagem média de aumento dos salários para efeito de reajustes, caso as reservas do fundo caíssem abaixo de um certo nível; por outro lado, requer o pagamento de benefícios adicionais, quando as reservas do fundo sobem acima de um determinado valor; aumentar o incremento na aposentadoria, para cada ano, de 65 a 70, em que a pessoa abre mão de se aposentar; criou novas provisões no código tributário para incluir os benefícios como renda bruta para efeito de taxação, acima dos valores de 25 mil dólares anuais para indivíduos e 32 mil para casais, transferindo as receitas advindas daí para o Old-Age and Survivors Trust Fund e o Disability Trust Fund; aumenta a taxa cobrada dos patrões e dos empregados para financiamento dos fundos nos anos seguintes; facilita o pagamento de benefícios para viúvos e divorciados que decidam casar novamente; estendia autorização para que os fundos emprestassem dinheiro entre si até 1988; aumentava a contribuição para o OASDI a partir de 2015; diminuía o valor dos benefícios iniciais em 5% a partir do ano 2000; além de separar, como categorias distintas no orçamento, o Federal Old-Age and Survivors Insurance Trust Fund, the Federal Disability Insurance Trust Fund, the Federal Hospital Insurance Trust Fund (responsável pelo Medicare Parte A), e o Federal Supplementary Medical Insurance Trust Fund (responsável pelo Medicare Parte B) até 1987, e depois simplesmente excluir os três primeiros do orçamento a partir do ano fiscal de 1989; eliminou distinções de gênero para concessão de pensões; aumentou em 20 dólares o benefício individual e 30 dólares o benefício para casais que recebiam seguridade suplementar (SSI, originalmente de 284 dólares para um indivíduo solteiro e

426 dólares para um casal),²⁵³ com o objetivo de diminuir o impacto do adiamento do reajuste dos benefícios na seguridade social; prosseguia na reforma do sistema de pagamentos do Medicare, propondo que os hospitais recebessem não mais retrospectivamente pelos serviços prestados, mas um valor fixo de acordo com uma tabela de serviços, independente de quanto haviam gasto para tratar o paciente; além de mudanças de caráter mais técnico ou mais específicas, inclusive que garantiam que os aumentos de cobranças seriam repassados para os dois Trust Fund principais (OASDI e DI).²⁵⁴

Ao contrário das resoluções de orçamento e do processo de reconciliação de 1981, que foram chamados pela Casa Branca de bipartidários por terem recebido o apoio dos democratas conservadores do sul, esta proposta era efetivamente bipartidária, produzida por uma comissão de notáveis que possuía o apoio de Reagan e Tip O’Neill. A proposta conseguiria o apoio de democratas conservadores como Kent Hance²⁵⁵, apoiador democrata do Texas do corte de impostos do ERTA que ficou conhecido como Hance-Conable Bill. Hance elogiou a iniciativa, dizendo que “O Chefe do Subcomitê [de

²⁵³ Cabe ressaltar que, ao contrário dos demais programas de seguridade social, o SSI é financiado por contribuições diretas, e não através de contribuições à seguridade social. É uma ajuda financeira a idosos e deficientes que não possuem renda suficiente para se manter.

²⁵⁴ H. Rept. 98-25 Part 1; o sumário da legislação está disponível em: <https://www.congress.gov/bill/98th-congress/house-bill/1900/summary/00?q=%7B%22search%22%3A%5B%22social+security+amendments+of+1983%22%5D%7D&r=1>

²⁵⁵ O 19º distrito do Texas, na fronteira com o Novo México, teve uma votação de 70% em Reagan nas eleições de 1980. Possui um eleitorado conservador, de classe média, de religiosidade tradicional, com uma significativa população mexicano-americana que no entanto não era considerada cidadã e não votava nas eleições. É um eleitorado que tinha tudo para ser republicano, mas votava no Partido Democrata para o Congresso consistentemente. Kent Hance fora eleito pela primeira vez em 1978, sucedendo o democrata George Mahon, concorrendo contra George W. Bush, na época com 32 anos. Hance tinha origem de classe média, havia feito todos os seus estudos no Texas, enquanto Bush havia passado por Harvard e Yale, sendo de uma família política tradicional. Hance representava os interesses das pequenas companhias de petróleo da região, e havia sido um dos patrocinadores do corte de impostos de Reagan em 1981. BARONE; UJIFUSA (1983, p. 1164-1165).

seguridade social, Sr. Pickle,²⁵⁶ e o Chefe do Comitê Pleno, Sr. Rostenkowski,²⁵⁷ devem ser elogiados pelas suas ações prontas e abrangentes para tratar de um dos problemas mais importantes diante do nosso país hoje”.²⁵⁸ Ressalva entretanto não apoiar o aumento nas contribuições e ter votado a favor em função de um compromisso de uma emenda de plenário para derrubar este aumento: “A contribuição sobre folha de pagamento é o imposto federal mais regressivo e como tal cria o maior fardo financeiro sobre os pagadores de impostos das classes média e baixa. Além disso, cria um desincentivo direto para a geração de empregos para os negócios do país”, querendo dizer que a oneração da folha de pagamento implicaria o aumento dos custos de contratação.²⁵⁹

Bill Archer e Philip Crane, republicanos que faziam parte do Comitê de Caminhos e Meios, criticaram a proposta porque aumentava as contribuições. Além disso, as contribuições seriam parte de uma mudança maior: tornar a seguridade social um programa “means tested”, isto é, um programa que seria pago a depender da renda daqueles que a recebem como o AFDC e o Medicaid, em vez de ser um direito adquirido de maneira equânime através da contribuição. Também criticam a incapacidade de atacar o lado das despesas, isto é, do pagamento dos benefícios de maneira mais incisiva, e mencionam a elevação da idade de aposentadoria, que será uma das mudanças sofridas pela proposta ao longo da sua tramitação.

²⁵⁶ O parlamentar é oriundo do 10º distrito do Texas, que contém a cidade de Austin, uma espécie de bastião liberal no meio do estado, com uma população universitária significativa e minorias étnicas. Embora os subúrbios afluentes votem majoritariamente no Partido Republicano, a pressão eleitoral liberal exercida pela cidade é suficiente para garantir a eleição de Pickle desde 1963. Registre-se que este era o distrito representado por Lyndon Johnson na sua carreira como deputado, e foi graças a seus projetos de infraestrutura que Austin atingira a importância econômica que detinha neste momento. Pickle fora excluído por O’Neill da indicação para a comissão capitaneada por Greenspan, mas ocupava o Subcomitê de Seguridade Social do Comitê de Caminhos e Meios.

²⁵⁷ Já tratado no capítulo anterior, sobre TEFRA.

²⁵⁸ H. Rept. 98-25. Part. 1. P. 360. No original: “The Chairman of the Subcommittee [on Social Security, responsável por apresentar a proposta], Mr. [J.J.] Pickle, and the Chairman of the Full Committee, Mr. Rostenkowski, are to be commended for their prompt and comprehensive action to address one of the most important problems facing our country today”

²⁵⁹ H. Rept. 98-25. Part. 1. P. 360. No original: “The payroll tax is the most regressive federal tax, and as such creates the greatest financial burden on the low and middle income tax payer. In addition, it creates a direct disincentive for increased employment by our nation’s businesses”

Diversos dos deputados que se manifestam no primeiro dia de discussões colocam em questão a regra da votação: a regra de análise é “fechada”, isto é, será votada no todo, sim ou não; apenas duas emendas seriam analisadas: as chamadas emendas Pepper e Pickle, que levavam o nome dos seus criadores: Claude Pepper, democrata da Florida, e J. J. Pickle, democrata do Texas. O texto-base trazia soluções para os problemas de solvência de curto e médio prazo dos fundos, e eram muito similares às recomendações da comissão; as duas emendas, entretanto, seriam mutuamente excludente e conteriam duas receitas diferentes para a solvência de longo prazo: a emenda Pickle aumentava gradualmente a idade de aposentadoria de 65 para 66 anos de 2003 a 2009; e de 66 para 67 anos de 2021, até o ano de 2027; já a emenda Pepper aumentaria a contribuição dos trabalhadores em 0,53% a partir de 2010, em vez dos 0,24% a partir de 2015 que estão previstos na proposta original. Portanto, enquanto uma transferia os custos para os futuros aposentados, que teriam de trabalhar mais ou se aposentar precocemente com um desconto maior nas suas aposentadorias, a outra apresentava a conta para os trabalhadores e empregadores, que conjuntamente pagariam uma contribuição previdenciária maior.

Logo no início do debate, Carl D. Perkins²⁶⁰, democrata do Kentucky, apresentaria uma visão que questionava as teses correntes sobre previdência, considerando que os problemas de solvência eram oriundos da crise econômica vivida pelo país e propondo soluções intervencionistas para o problema:

Se realmente quisermos curar a doença econômica, abriremos essa legislação diante de nós hoje e restabeleceremos a maquinaria para controlar as taxas de juros, salários, preços e crédito em todos os lugares. Agora eu posso contar. Eu sei que as probabilidades são de que esta lei vai passar praticamente como veio

²⁶⁰ Carl Perkins representa o sétimo distrito de Kentucky. No coração dos Apalaches, a região foi republicana desde a guerra civil; entretanto, tornando-se foco de exploração de carvão, a United Mine Workers organizou os trabalhadores da região; isto, mais os programas do New Deal, promoveram uma mudança na fidelidade partidária; o distrito tornou-se democrata. Perkins, representante do distrito desde 1948, ocupou a cadeira do Comitê de Educação e Trabalho, de onde saíram as propostas da Guerra à Pobreza para votação em plenário. Perkins é, notoriamente, um democrata apegado à agenda tradicional do partido, tendo feito sua carreira na defesa desses programas.

do comitê. É muito mais fácil continuarmos nos enganando do que tomarmos a ação concreta que é necessária.

Se, por algum acaso, esta regra for rejeitada e tivermos a oportunidade de oferecer alterações, terei uma emenda para prover controles sobre a economia. Na verdade, isso pode ser feito com bastante facilidade. A linguagem da Lei do Conselho de Estabilidade de Preços e Salários ainda está nos livros.²⁶¹ Tudo do que precisamos é uma sentença para autorizar o Conselho a impor controles econômicos obrigatórios com respeito a preços, aluguéis, salários, dividendos corporativos e todos os outros tipos similares de atividade econômica. [tradução nossa]²⁶²

Gary Ackerman, vencedor da eleição especial no 7º distrito de Nova York após a morte de Benjamin Rosenthal, também culpou a política econômica do governo pelas dificuldades enfrentadas pelos fundos:

Senhor Presidente, as políticas econômicas desastrosas implementadas pelo Presidente Reagan representam o maior perigo para o bem-estar do sistema de seguridade social e para as pessoas que dependem dele. O programa econômico do governo, que fez com que o desemprego na nação subisse rapidamente a níveis sem precedentes, é a causa real do problema que estamos abordando hoje. A melhor maneira de reforçar a seguridade social é acabar com o Reaganomics e devolver este país para o pleno emprego.

Isso reforçaria o sistema de seguridade social com as contribuições da folha de pagamento do empregador e do empregado que historicamente apoiaram os benefícios para milhões de americanos aposentados e deficientes e seus sobreviventes. [tradução nossa]²⁶³

²⁶¹ O Conselho de Estabilidade de Preços e Salários foi criado por uma lei de 1974, assinada pelo presidente Gerald Ford, e foi responsável por supervisionar o trabalho de diversas agências do executivo federal dos EUA, produzindo relatórios sobre sua atuação.

²⁶² Congressional Record, 1983, p. 4492. No original: “If we really want to cure the economic illness, we will open up this legislation before us today and reestablish machinery to control interest rates, wages, prices, credit-right across the board. Now, I can count. I know that the probabilities are that this bill is going to pass pretty much as it came from the committee. It is much easier to go on fooling ourselves than to take the concrete action that is needed.

If, by some chance this rule is voted down and we have a chance to offer amendments, I will have an amendment to provide for controls on the economy. Actually, this can be done fairly easily. The language of the Council on Wage and Price Stability Act is still on the books All we need is one sentence to authorize the Council to impose mandatory economic controls with respect to prices, rents, wages, salaries, corporate dividends, and all other similar types of economic activity”.

²⁶³ Congressional Record, 1983, Vol. 129, Parte 4. p. 4558 (por escrito). No original: “Mr. Chairman, the disastrous economic policies implemented by President Reagan pose the greatest danger to the well-being of the social security system and the people who depend upon it. The administration's economic program, which has caused unemployment in the Nation to skyrocket to unprecedented levels, is the real cause of the problem we are addressing today. The best way to bolster social security is to scrap Reaganomics and return this country to full employment.

That would shore up the social security system with the employer and employee payroll contributions that have historically supported benefits for millions of retired and disabled Americans and their survivors.”

Entretanto, este era muito mais um exemplo de exceção radical dentro do Partido Democrata do que propriamente uma linha de força do debate. O debate pressupunha que havia de fato um problema de solvência, que certas medidas de contenção de gastos eram essenciais para permitir que os benefícios continuassem sendo pagos. A questão a ser discutida era onde cortar.

Às 11 da manhã do dia 08 de março começa a discussão do tema propriamente dito. Dan Rostenkowski faz um discurso de 15 minutos defendendo o projeto na sua inteireza, falando da inexistência de um ambiente político no Congresso anterior propício à discussão, e da necessidade de que a economia americana recuperasse sua vitalidade para que a seguridade social pudesse cumprir com seu propósito.

Na verdade, o Congresso estava revisitando o tema 6 anos após outra reforma. O governo Carter havia promovido, em 1977, algumas mudanças na seguridade social, e em diversos momentos se disse à época que essas mudanças garantiriam a solvência da seguridade social no longo prazo. Diversos deputados citarão a reforma do governo Carter como um exemplo de reforma fracassada do sistema.

Desde os primeiros momentos do debate, uma medida em especial criará celeuma: a inclusão dos funcionários públicos que ingressassem nos seus empregos a partir de 1984 no sistema de seguridade social; antes desse período, eles só participavam de seu próprio sistema previdenciário à parte. Com sua inclusão na seguridade social, entretanto, são levantados diversos questionamentos em relação ao futuro do sistema corrente, e de como se manterá a sua solvência. Esses questionamentos derivam em parte de uma incompreensão do texto, que previa na realidade que os funcionários públicos contribuiriam para ambos os sistemas, simultaneamente.

Parris e Ford (chefe do Comitê de Serviço Civil) engajam-se numa discussão por conta da ideia de que servidores federais terão de optar pelos sistemas. Segundo Ford,

não existe essa possibilidade: terão ambas as coberturas pagando ambas as contribuições. Segue-se uma discussão sobre a situação salarial do serviço público nos EUA, na qual a parte democrata acusa a Casa Branca de deliberadamente deixar depreciação os salários do serviço público em relação à iniciativa privada, além de mudanças propostas no sistema de pensão e assistência de saúde dos servidores no orçamento de 1984.

Outra medida bastante questionada, compreensivelmente, é o adiamento da reposição da inflação dos benefícios em seis meses, de junho para dezembro de 1983. Nas palavras de Lane Evans,²⁶⁴ democrata de Illinois:

Atrasar os reajustes pelo custo de vida vai prejudicar idosos e beneficiários de baixa renda. Esses são os que, na maioria dos casos, experimentaram uma erosão constante no seu padrão de vida nos últimos anos. A indexação dos benefícios proveu uma proteção magra, porém crucial para eles. [tradução nossa]²⁶⁵

A inconveniência de essas e outras medidas do pacote eram reconhecidas por praticamente todos os deputados favoráveis ao projeto, que era apresentado como um mal necessário, um remédio amargo para resolver um problema que era concreto: se essas medidas não fossem tomadas, não seria possível pagar os benefícios do mês de julho. Esta é, sem dúvida, a principal linha de força da argumentação favorável ao debate, que foi capaz de construir, num ambiente pós-eleitoral, uma coalizão efetivamente bipartidária pela medida. Ela também reflete uma diferença importante de modelo previdenciário dos EUA em relação a outros países: o modelo de fundos previdenciários, que possuem uma reserva constituída e investem em títulos do tesouro americano. Embora frequentemente

²⁶⁴ Lane Evans representa o décimo sétimo distrito, essencialmente rural, porém englobando alguns subúrbios da cidade de Peoria; é um congressista novo, tendo derrotado um desafiante republicano bastante conservador que teria desalojado da candidatura o incumbente anterior, o republicano moderado Tom Railsback. BARONE; UJIFUSA (1983, p. 365-366).

²⁶⁵ Congressional Record, 1983, Vol. 129, Parte 4, p. 4511. No original: “Delaying the cost-of-living adjustments will harm senior citizens and low-income recipients. These are the ones who, in most cases, have experienced a steady erosion in their standard of living over the last several years. COLA’s [Cost of Living Adjustment, a indexação dos benefícios] increases have provided meager, but crucial, protection to them.”

o tesouro americano tivesse de fazer aportes nos fundos, eles eram vistos entretanto como desejavelmente autossustentáveis. O aporte de recursos, portanto, seria uma exceção, e não uma regra. O mais comum era que os fundos financiassem o déficit do tesouro através da compra de títulos americanos.

Entretanto, na situação corrente àquele momento, os fundos estavam com suas reservas próximas de se extinguirem. Como era permitido que os fundos emprestassem dinheiro entre si, e a renovação dessa autoridade estava dentro do pacote a ser votado, a tendência era que a previdência social absorvesse as reservas dos fundos do seguro contra invalidez e Medicare, esgotando assim não apenas do fundo da previdência para idosos, mas de outros programas do governo. Segundo um estudo do Comitê de Caminhos e Meios, os três fundos ficariam sem reservas na primavera de 1984.²⁶⁶

Este problema da independência do fundo se refletia numa outra discussão, ocorrida durante a reforma: a proposta, incorporada às Social Security Amendments, de que o orçamento da seguridade social fosse retirada do orçamento unificado do Tesouro dos Estados Unidos. Esta é uma proposta de caráter técnico, que entretanto possuía repercussões políticas claras: se, por um lado, deixava claro que os fundos deveriam se autossustentar, por outro “blindava” os fundos de pressões políticas para redução dos benefícios, a fim de gerar superávits que pudessem cobrir os déficits gerados pelo Tesouro, que àquela altura já começavam a se aproximar dos 200 bilhões. Na proposta das Social Security Amendments, os fundos (no caso, o Federal Old-Age and Survivors Insurance Trust Fund, o Federal Disability Insurance Trust Fund, e o Federal Hospital Insurance Trust Fund) seriam tratados como funções separadas do orçamento, até o ano de 1993, quando deixariam de ser incluídas no orçamento (com exceção do chamado

²⁶⁶ Congressional Record, 1983, Vol. 129, Parte 4, p. 4538, fala do deputado Steve Gunderson (R-WI).

Federal Supplementary Insurance Trust Fund, responsável pelo Medicare Parte B, que continuaria no orçamento mas como uma função separada).

Byron Dorgan,²⁶⁷ democrata de North Dakota e autor de uma dessas propostas, enquanto membro do Comitê de Maneiras e Meios, falou sobre a Previdência Social:

O programa de seguridade social, na minha opinião, é uma das maiores conquistas do país. Nos anos cinquenta, mais de 30% dos idosos deste país viviam abaixo da ou na linha da pobreza. Hoje isso é quase a metade. A seguridade social é um bom programa. É um programa pelo qual vale a pena lutar. A solução que apresentamos não é perfeita, mas também não é ruim. É uma solução que promete aos cidadãos idosos que nos importamos com este programa e que vamos fazer as coisas necessárias para garantir que este programa seja financeiramente sólido e solvente por todo o futuro do nosso país. [tradução nossa]²⁶⁸

Entretanto, a medida de separar a Previdência Social do Orçamento da União não gozava de apoio irrestrito: Leon Panetta,²⁶⁹ membro do Comitê de Orçamento e da chamada “geração de 1976” de democratas no Congresso, contra-argumentou:

Como presidente da Força de Trabalho do Processo Orçamentário, tenho a responsabilidade de examinar o processo para garantir que ele continue cumprindo seus dois propósitos principais, que são, primeiro, permitir que o Congresso considere todo o orçamento global, para examinar o efeito de gastos totais, receitas e déficit na economia; e, segundo, facilitar as trocas entre programas que competem por recursos públicos. Tirar a seguridade social e o Medicare do orçamento enfraqueceria severamente o processo.

Os totais orçamentários seriam subestimados em mais de US\$ 300 bilhões, portanto não faria sentido falar do tamanho do orçamento em relação à economia. O déficit orçamentário seria exagerado. Isso dificulta relacionar déficits com a economia. Além disso, parece paradoxal que organizemos um sistema que nos obrigue a votar em déficits exagerados.

²⁶⁷ Dorgan conquistou a vaga de único representante de seu estado após 11 anos como comissário estadual de impostos; sua principal obra nesse cargo foi obrigar companhias de fora do estado a pagar impostos mais elevados, o que o tornou bastante popular e o elegeu com uma votação de 57% em 1980, ano difícil nacionalmente para os democratas, tendo sido reconduzido com 72% da votação em 1982. BARONE; UJIFUSA (1983, p. 897-898).

²⁶⁸ Congressional Record, 1983, Vol. 129, Parte 4, p. 4530. No original: “The social security program in my opinion is a crowning achievement in this country. In the fifties over 30 percent of the elderly in this country were living at or below the poverty line. Today that is nearly cut in half. Social security is a good program. It is a program worth fighting for. The solution that we have come up with is not perfect, but it is not bad, either. It is a solution that gives a promise to senior citizens that we care about this program and that we are going to do the things necessary to make sure this program is financially sound and solvent throughout our country's future.”

²⁶⁹ Já mencionado em capítulo anterior, na p. 143.

Este precedente poderia levar à pressão de tirar outros fundos do orçamento, por exemplo, o resto do Medicare, o fundo de aposentadoria do funcionalismo público, os fundos de desenvolvimento de rodovias e aeroportos, o fundo de repartição geral de receitas, o fundo de conservação de água e terra, e assim por diante.

A combinação de déficits exagerados e totais de gastos subavaliados levará a uma pressão crescente sobre os programas restantes dentro do orçamento, basicamente os programas discricionários - defesa, educação, emprego, aplicação da lei, e assim por diante.

Agora, as pessoas argumentam que a previdência social deve estar fora do orçamento porque é autofinanciada. Isso não é verdade - ele recebe e continuará recebendo vários subsídios do fundo geral. Além disso, argumenta-se que retirá-la do orçamento removerá a seguridade social da política.

Mas, na verdade, o isolamento não funcionaria. Como os subsídios do fundo geral para os fundos fiduciários ainda existirão, as propostas para elevar ou reduzir os benefícios da seguridade social ou de assistência médica ainda seriam refletidas como alterações dos custos dos subsídios dentro do orçamento. Assim, ainda pode haver pressão para mudar a seguridade social ou o Medicare por causa de considerações orçamentárias.

Em resumo, a proposta é ruim para o processo. Isso nos força a votar em déficits exagerados. Isso coloca uma pressão injusta em outros programas. É um mau precedente. Ele falha em seu propósito de isolar o programa. Portanto, a provisão que desconsidera a previdência social deve ser abandonada na conferência. [tradução nossa]²⁷⁰

²⁷⁰ Congressional Record, 1983, Vol. 129, Parte 4, p. 4534. No original: “As chairman of the Budget Process Task Force, I have the responsibility of examining the process to make sure that it continues to fulfill its two main purposes, which are, first, to allow Congress to consider the entire budget overall, to examine the effect of total spending, revenues, and deficit on the economy, and, second, to facilitate making tradeoffs among programs competing for public resources. Taking social security and medicare off budget would severely weaken the process.

Budget totals would be understated by more than \$300 billion, so it would be meaningless to talk of the size of the budget in relation to the economy. The budget deficit would be overstated. This makes it difficult to relate deficits to the economy. Further, it seems paradoxical for us to arrange a system that will force us to vote for overstated deficits.

This precedent could lead to pressure to take other trust funds off budget, for example, the rest of medicare, the civil service retirement trust fund, the highway and airport development trust funds, the general revenue sharing trust fund, the land and water conservation fund, and so on.

The combination of overstated deficits and understated spending totals will lead to increasing pressure on the remaining on-budget programs, basically the discretionary programs—defense, education, employment, law enforcement, and so on.

Now people have argued that social security should be off budget because it is self-financed. This is not true—it receives and will continue to receive a number of general fund subsidies. Further, it is argued that taking it off budget will remove social security from politics.

But, in fact, the insulation would not work. Because the general fund subsidies to the trust funds will still exist, proposals to raise or lower social security or medicare benefits would still be reflected as on-budget changes to the cost of the subsidies. Thus, there could still be pressure to change social security or medicare because of budgetary considerations.

In summary, the proposal is bad for the process. It forces us to vote for overstated deficits. It puts unfair pressure on other programs. It is a bad precedent. It fails in its purpose of insulating the program. Therefore, the provision taking social security off budget should be dropped in conference.”

Isto é, na fala de Panetta, identificamos argumentos contrários no sentido de que remover a previdência do orçamento descaracterizaria a programação orçamentária, subestimaria os valores do orçamento federal, poderia levar a uma retirada em massa de outros fundos, acabaria aumentando artificialmente o déficit nos momentos em que a previdência fosse superavitária, não excluiria os subsídios do Tesouro aos fundos, ou seja, manteria a pressão política sobre cortes na previdência, além de colocar pressão em outros programas governamentais que ficariam dentro do orçamento.

Outra linha argumentativa, entretanto, ia no sentido de que a medida poderia ser uma faca de dois gumes, e embora protegesse a seguridade social poderia vulnerabilizar outros programas do governo: segundo Anthony C. Beilenson, democrata da Califórnia,²⁷¹ retirar a seguridade social faria com que futuros cortes que fossem necessários tivessem de ser feitos sobre outros programas sociais. Por exemplo, retiraria pressão do Medicare, que ficaria fora do orçamento, para jogar pressão sobre o orçamento do Medicaid, que visa atender à população pobre.²⁷²

Norman Mineta, ex-chefe da força-tarefa do processo orçamentário do Comitê de Orçamento argumentou contra a medida em três linhas:

Mover a seguridade social e o Medicare para fora do orçamento, o que foi recomendado pela Comissão da Seguridade Social, é uma política ruim por três razões.

Primeiro, é ruim para o processo orçamentário, pois resulta em um orçamento subestimado em mais de US\$ 300 bilhões. Os membros não estarão em condições de considerar os gastos federais como um percentual da economia. Nem eles serão capazes de comparar diretamente programas semelhantes; por exemplo, o Medicare estará fora do orçamento, mas Medicaid estará no orçamento. Tampouco obterão uma comparação válida dos diferentes componentes dos gastos federais – defesa, dos programas de assistência, dos subsídios aos Estados, e assim por diante, todos serão exagerados como porcentagem do gasto total. Nem a parte das receitas do orçamento dará uma representação adequada da carga fiscal total sobre os contribuintes.

²⁷¹ Membro do Comitê de Regras da Câmara, posição politicamente sensível e preenchida por indicação do presidente, Tip O'Neill; Beilenson representa pedaços de Los Angeles, incluindo Beverly Hills e vizinhanças afluentes, e o Vale de San Fernando.

²⁷² Congressional Record, 1983, Vol. 129, Parte 4, p. 4552. (por escrito)

Em segundo lugar, pode ser ruim para os benefícios da seguridade social. Atualmente, acredita-se amplamente que a seguridade social e o Medicare são financiados por impostos sobre os potenciais beneficiários. Isso não é verdade: há uma série de subsídios do fundo geral - em 1988 eles poderiam totalizar US\$ 20 a US\$ 30 bilhões. Esses subsídios não são óbvios agora, uma vez que são pagos por um fundo e recebidos por outro - um zero líquido. Mas, com a seguridade social fora do orçamento, estes subsídios serão muito visíveis, uma vez que só eles permanecerão como pagamentos dentro do orçamento. Destacar esses subsídios poderia fornecer mais munição para grupos que querem cortar benefícios.

Terceiro, é ruim para o déficit, portanto, para outros programas de gastos. Com as reformas, a seguridade social estará solvente - isto é, em superávit - até o final do século. Esse excedente seria mostrado fora do orçamento, então o déficit orçamentário seria exagerado. Votar em déficits desnecessariamente exagerados parece uma dor política desnecessária. Também poderia levar à pressão contra os programas orçamentários remanescentes, mais notadamente contra dotações discricionárias. [tradução nossa]²⁷³

Em síntese, tirar o fundo do orçamento faria com que os repasses do tesouro fossem lançados como pagamentos, e não repasses, ressaltando o déficit da previdência. Ao mesmo tempo, quando a previdência voltasse a ser superavitária, tirando-se a previdência do orçamento, o déficit não seria reduzido por isto, de modo que aumentaria a pressão em cima de outros programas do governo.

A medida, entretanto, permaneceria até o final e seria sancionada pelo presidente.

²⁷³ Congressional Record, 1983, Vol. 129, Parte 4, p. 4558-4559. No original: "Moving social security and medicare off budget, which was recommended by the Social Security Commission, is poor policy for three reasons.

First, it is bad for the budget process since it results in a budget that is understated by over \$300 billion. Members will not be in a position to consider Federal spending as a percent of the economy. Nor will they be able to directly compare similar programs for example, medicare will be off budget but medicaid on budget. Nor will they get a valid comparison of different components of Federal spending- defense, means-tested programs, grants to States, and so forth will all be overstated as percent of total spending. Nor will the revenue portion of the budget give an adequate portrayal of the total tax burden on taxpayers. Second, it may be bad for social security benefits. Currently it is widely believed that social security and medicare are financed by taxes on the potential beneficiaries. This is not true: there are a number of general fund subsidies-by 1988 they could total \$20 to \$30 billion. Those subsidies are not obvious now, since they are paid by one fund and received by another-a net zero. But, with social security off budget, these subsidies will be very visible since they alone will remain as on-budget payments. Highlighting these subsidies could provide more ammunition for groups that want to cut benefits.

Third, it is bad for the deficit, hence for other spending programs. With the reforms, social security will be solvent- that is, in surplus-through the end of the century. This surplus would be shown off budget, so the on-budget deficit would be overstated. Voting for unnecessarily overstated deficits seems like unnecessary political pain. It could also lead to pressure against the remaining on-budget programs, most notably against discretionary appropriations."

Havia, entretanto, mesmo entre os democratas, quem considerasse o remédio fraco demais. Elliott Levitas, democrata da Georgia,²⁷⁴ afirma que a proposta em votação é um band-aid, um remédio temporário: propõe, entre outras coisas, descolar o reajuste dos benefícios do CPI e atrelar aos salários, além de remover os programas de “*welfare*” (*Medicare e disability insurance*, no entender do parlamentar) da seguridade social.

É-nos dito que o que estamos considerando aqui hoje é um pacote de "reforma" da seguridade social, mas parece-me mais apropriado dizer que estamos considerando um plano de "resgate" da seguridade social. Eu digo "resgate" porque o projeto de lei que vamos votar hoje é pouco mais do que uma proposta temporária de resgate que é apenas um primeiro passo para resolver os problemas estruturais profundos e de longo prazo que continuarão afetando nosso sistema de seguridade social muito depois de esta legislação se tornar lei.

É uma verdadeira tragédia que o Presidente e o Congresso estejam deixando passar esta oportunidade de promulgar um verdadeiro pacote de reformas que tornasse o sistema de seguridade social novamente um programa justo, acessível e viável. Na melhor das hipóteses, com esse plano, estamos resgatando o sistema de problemas de curto prazo, mas o estamos fazendo de uma maneira que não é tão justa quanto poderia e de uma maneira que apenas adia os problemas. Sob este plano, podemos estar de volta em 2 a 3 anos, enfrentando as mesmas questões e as mesmas preocupações com as deficiências e as mesmas desigualdades no sistema de seguridade social.

Teria mais sentido enfrentar os verdadeiros problemas hoje, em vez de adiar até amanhã as decisões sobre a verdadeira reforma do sistema. Por que apenas adiar os ajustes de custo de vida, como faz este projeto, quando o que realmente precisamos é de uma mudança na estrutura das fórmulas de COLA e sua relação com o mecanismo de financiamento. Por que continuar aumentando os impostos sobre folha de pagamento, que já são excessivamente onerosos, quando o que realmente precisamos é de fazer mudanças estruturais no sistema para melhorar a administração dos fundos e estabelecer um equilíbrio permanente entre as saídas e entradas do sistema.

Infelizmente, não temos escolha hoje, senão considerar e votar no pacote de "resgate" diante de nós. [tradução nossa]²⁷⁵

²⁷⁴ Levitas representa o quarto distrito, subúrbio rico de Atlanta. Tradicionalmente republicano, lugar onde Jimmy Carter conseguiu sua maioria mais apertada em seu estado natal nas duas eleições presidenciais, o distrito foi desenhado de modo a manter os negros do centro da cidade no quinto distrito. Levitas possui um histórico liberal em matéria de direitos civis, ao contrário de outros colegas da região, o que está em consonância com um certo cosmopolitismo republicano. Em matérias econômicas, pode ser considerado um defensor da redução do papel do estado e da burocracia.

²⁷⁵ Congressional Record, 1983, Vol. 129, Parte 4. p. 4516. No original: “We are told that what we are considering here today is a social security "reform" package, but it seems to me it is more appropriate to say we are considering a social security "rescue" plan. I say "rescue" because the bill we will vote on today is little more than a temporary bailout proposal that is only a first step to solving the deep-seated, long-term, structural problems that will continue to plague our social security system long after this legislation becomes law.

Ou seja, um congressista democrata estava denunciando o acordo bipartidário como um remendo, e propondo soluções radicais. Entretanto, ao final, concedia que teria de votar a favor do que chamou de “plano de resgate”.

A proposta de separação, na realidade, não chegava a ser original; Panetta também havia proposto um projeto de lei nesse sentido, H.R. 1542, em 17 de fevereiro daquele ano, objetivando separar o seguro invalidez e o Medicare da seguridade social.

Por outro lado, nem todos consideravam que a “pílula amarga” devesse ser engolida. Parren Mitchell, democrata de Maryland,²⁷⁶ questionava as medidas adotadas, em especial o adiamento da reposição da inflação:

Ironicamente, muitas das pessoas afetadas por esse ajuste estão em rendas fixas que mal tomam pé da inflação. Adiar os ajustes de custo de vida é somar em cima de fardos existentes de custos de saúde excessivos, custos de moradia e outros que precisam ser suportados, particularmente pelos idosos. [tradução nossa]²⁷⁷

It is a real tragedy that the President and Congress are passing up this opportunity to enact a true reform package which would make the social security system once again a fair, affordable, and viable program. At best, with this plan, we are rescuing the system from short-term problems, but we are doing so in a way which is not as equitable as it could be and in a way which just postpones the problems. Under this plan, we may be back in 2 to 3 years facing the same questions and the same concerns about shortfalls and the same inequities in the social security system.

It would have made more sense to face the true problems head on, today, instead of putting off until tomorrow decisions on truly reforming the system. Why just postpone cost-of-living adjustments as this bill does, when what we really need is a change in the structure of the COLA formulas and their relationship to the funding mechanism. Why keep raising payroll taxes, which are already overly burdensome, when what we really need is to make structural changes in the system to improve the management of the funds, and establish some permanent balance between the outflows and intakes of the system.

Unfortunately, we have no choice today but to consider and vote upon the "rescue" package before us. [...]"

²⁷⁶ Líder articulado do Black Caucus, com sólido histórico liberal, Mitchell representa os bairros de população majoritariamente negra da cidade de Baltimore, englobados no sétimo distrito de Maryland. É membro do Comitê de Bancos, Finanças e Assuntos Urbanos e do Comitê de Pequenos Negócios. BARONE; UJIFUSA (1983, p. 526-528).

²⁷⁷ Congressional Record, 1983, Vol. 129, Parte 4. p. 4532-4533. No original: “Ironically, many of the people affected by this adjustment are on fixed incomes which hardly keep pace with inflation. To delay the critical cost-of-living adjustments is to add to the existing burdens of excessive health care costs, housing costs, and others which must be borne, particularly by the elderly.”

Mitchell ainda argumenta sobre o peso que a reforma coloca sobre os autônomos e pequenos negócios pelo aumento das contribuições.

Eu também diria que nossos indivíduos empregados autônomos estão sendo penalizados injustamente sob o H.R. 1900. Mais uma vez, estamos sobrecarregando nossas pequenas empresas e empreendedores individuais que são tão vitais para qualquer esperança de recuperação econômica. A maioria desses indivíduos e empresas está atualmente operando perto da margem de sobrevivência sob os atuais males econômicos. A proposta de aumentar as alíquotas da contribuição de seguridade social pagas por essas pessoas é perigosa e pode torná-las totalmente incapazes de sustentar operações legítimas. Como podemos impor esse fardo está além da minha compreensão.

[...]

Nós não podemos, de boa fé, pedir aos empregados federais, e cidadãos de renda baixa e média, que suportem desproporcionalmente o peso de todos os males econômicos da nação. O pacote diante de vocês é a epítome de forçar tal sacrifício, e eu incito sua derrota. [tradução nossa]²⁷⁸

Outro aspecto a ser levado em consideração é a disputa por recursos dentro do orçamento, especialmente considerando a comparação com os gastos com defesa. Gus Savage, democrata de Illinois,²⁷⁹ questionava a reforma proposta através desse raciocínio, atrelando inclusive a discussão às prioridades da Casa Branca em matéria de política externa e projetos militares:

Sr. Presidente, eu me oponho a esse projeto de lei porque - assim como procuramos equilibrar o orçamento federal nas costas dos necessitados para

²⁷⁸ Congressional Record, 1983, Vol. 129, Parte 4. p. 4532-4533. No original: "I would also submit that our self-employed individuals are being unjustly penalized under H.R. 1900. Once again, we are burdening our small businesses and individual entrepreneurs who are so vital to any hopes of an economic recovery. Most of these individuals and businesses are currently operating close to the margin of survival under present economic ills. The proposal to raise the social security tax rates paid by these persons is dangerous and might render them totally incapable of sustaining legitimate operations. How we can impose this burden is beyond my comprehension.

[...]

We cannot, in good conscience ask our Federal workers, and low-and moderate-income citizens, to disproportionately bear the brunt for all of the Nation's economic ills. The package before you is the epitome of forcing such a sacrifice, and I urge its defeat."

²⁷⁹ Representante do segundo distrito de Illinois, envolvendo o sul de Chicago, Savage representa uma vizinhança majoritariamente negra, numa região que outrora fora marcada pela população imigrante de lugares pobres da Europa no final do século XIX, que fora para a região trabalhar nas fábricas de aço e em particular na cidade industrial de George Pullman. Savage possui um histórico liberal sólido, porém sofreu concorrência acirrada de outros pré-candidatos democratas em 1982, tendo derrotado seu concorrente republicano entretanto por uma margem de 87% a 13%. Savage fez sua carreira lutando no seu estado de origem contra a máquina do prefeito Richard J. Daley.

dar aos gananciosos - estamos buscando equilibrar nosso sistema de seguridade social nas costas de seus pobres beneficiários e futuros beneficiários . Se quisermos encontrar o dinheiro para curar a seguridade social, tire-o das bombas, não do pão. Aprove um verdadeiro projeto de lei de empregos e coloque as pessoas de volta ao trabalho, e então os desempregados poderão pagar a previdência social.

Tire nossos milhões de dólares da tirânica ditadura salvadorenha com a qual ela está assassinando seus cidadãos. Desengaje os Estados Unidos do seu apoio à ditadura racista / fascista sul-africana. Não reduza mais os impostos para as grandes corporações e para aqueles que ganham mais de US\$ 50.000 por ano.

Desvie fundos do míssil MX para benefícios de aposentadoria. Mude nossas dotações orçamentárias da escalada de armas nucleares para a saúde, hospitalização e necessidades educacionais do povo americano - e não haverá necessidade de forçar os funcionários públicos federais a descer para a previdência social, mas sim a oportunidade de elevar a seguridade social até o nível desses planos de aposentadoria.

A miscelânea de comprometimento político diante de nós não requer coragem alguma de convicções, mas colocar as pessoas em primeiro lugar o requer.

O problema com este projeto de lei não é uma questão de adicionar ou subtrair um dólar aqui ou ali, ou mudar de categoria daqui para lá. Precisamos mandar toda a confusão de volta para o comitê onde todas as prioridades dos ingredientes de nossa receita federal precisam ser viradas com o lado direito para cima.

Devemos recomeçar, rejeitando totalmente as prioridades invertidas do Robin Hood ao contrário da Casa Branca, em vez de apenas tentar reconciliar as diferenças dentro delas entre democratas e republicanos.

Considere as pessoas acima do poder. [tradução nossa] ²⁸⁰

²⁸⁰ Congressional Record, 1983, Vol. 129, Parte 4, p. 4541. No original: "Mr. Chairman, I oppose this bill because-just as we seek to balance the Federal budget on the backs of the needy to give to the greedy-we are seeking to balance our social security system on the backs of its poor beneficiaries and future beneficiaries. If we want to find the money to heal social security, take it from bombs, not from bread. Pass a real jobs bill and put people back to work, and then the unemployed can pay into social security. Take away our millions of dollars from the tyrannical El Salvadoran dictatorship with which it is murdering its citizens. Disengage the United States from its support of the racist/ fascist South African dictatorship. Do not cut taxes any further for the big corporations and those who earn more than \$50,000 per year.

Divert funds for the MX missile to retirement benefits. Switch our appropriations from nuclear weapons escalation to the health, hospitalization, and educational needs of the American people-and there will be no need to force Federal civil servants' retirement plans down into social security, but rather the opportunity to lift social security up to the level of those retirement plans.

The hodgepodge of political compromise before us did not require any courage of convictions, but putting the people first would.

The problem with this bill is not a matter of adding or subtracting a dollar here or there, or switching categories from here to there. We need to send the whole mess back to committee where the entire priorities of the ingredients of our Federal recipe need to be turned right-side-up.

We must restart by totally rejecting the upside-down priorities of that Robin Hood-in-reverse in the White House, rather than merely seeking to reconcile the differences within them between Democrats and Republicans.

Consider the people above power."

John Conyers, democrata de Michigan,²⁸¹ também desenvolve argumentação semelhante, em declaração submetida por escrito impressa no *Congressional Records*, tratando do orçamento do Departamento de Defesa:

Por que uma garantia federal das obrigações do Departamento de Defesa, que claramente está no topo da agenda do presidente - e que envolverá cerca de US\$ 2 trilhões nos próximos cinco anos - tem precedência sobre uma garantia federal de obrigações da seguridade social? É justo que os americanos mais velhos assumam a maior parte do sacrifício orçamentário este ano, assim como os lares de baixa renda assumiram nos dois anos anteriores? [tradução nossa]

²⁸²

Logo depois, retoma outro tema importante para o debate, o desempenho da economia. Alega que as projeções para a economia são excessivamente sombrias com o objetivo de incentivar a reforma.

Durante o ano passado, opositores conservadores do programa prepararam um ataque danoso. Eles conseguiram convencer a maioria dos cidadãos de que a previdência social estava em terríveis problemas financeiros e que apenas uma grande redução em seus custos poderia resgatar a previdência social do colapso financeiro. Para reforçar essas alegações, a Comissão Presidencial para a Reforma da Seguridade Social produziu dados atuariais sombrios e previsões econômicas que mostraram um déficit acumulado de programa entre US\$ 150 e US\$ 200 bilhões durante o restante dos anos 80. Esses números supõem muito pouca melhora na economia durante esse longo período, e só por isso são hesitantes, se não francamente questionáveis. As suposições ocultas e questionáveis por trás das propostas da Comissão pareciam ser mais calculadas para pressionar o Congresso a aprovar rapidamente as propostas do que revelar qualquer verdade sobre a seguridade social. Mesmo os defensores mais fiéis da seguridade social na Comissão pareciam aceitar as suposições e recomendações para reforçar a confiança do público de que a seguridade social continuaria a operar no futuro. [tradução nossa] ²⁸³

²⁸¹ Representante do primeiro distrito, área antigamente ocupada por imigrantes europeus e indústria automobilística, neste momento abriga uma classe média e média-alta negra, numa região da cidade menos afetada pela criminalidade que caracterizava o município. Conyers participou da fundação do Black Caucus em 1964, tem sólidas credenciais liberais e fez oposição prática ao governo Carter e seus cortes orçamentários.

²⁸² Congressional Record, 1983, Vol. 129, Parte 4, p. 4559. (por escrito). No original: "Why should a Federal guarantee of Department of Defense obligations, which clearly is at the top of the President's agenda-and which will involve close to \$2 trillion over the next 5 years-take precedence over a Federal guarantee for social security obligations? Is it fair for older Americans to shoulder the lion's share of budgetary sacrifice this year, just as low-income households shouldered it during the previous 2 years?"

²⁸³ Congressional Record, 1983, Vol. 129, Parte 4, p. 4559 (por escrito). No original: "During the past year, conservative opponents of the program mounted a damaging attack. They managed to convince a

Conyers atribui a queda nos fundos à má performance da economia. Sua proposta, arrojada demais para o centro de gravidade do debate, está entretanto registrada nas páginas do *Congressional Records*, tendo sido ecoadas por alguns de seus colegas, como vimos: reautorizar os empréstimos federais aos fundos e garantir o pagamento dos benefícios com as reservas do tesouro, especialmente em períodos de recessão ou depressão.²⁸⁴ Entretanto, esta não era claramente a tese majoritária, em função dos déficits do orçamento.

Outro problema que se colocou, neste momento do debate, é a respeito do modelo de programa da seguridade social: ela estaria deixando de ser um plano de previdência público e estaria passando a ser um programa de ajuda econômica, means-tested, isto é, que dependeria da renda daquele que recebe. Este tipo de argumento é especialmente importante porque ajuda a entender porque a seguridade social é um programa tão popular com liberais e com conservadores: liberais consideram que o programa ajuda as pessoas num momento de sua vida de especial fragilidade; já conservadores encaram o programa como uma espécie de poupança adquirida com o esforço pessoal, o retorno de uma cobrança mensal sobre os salários.

González, democrata da Califórnia²⁸⁵, discute esse problema no plenário:

Em princípio, é errado, na medida em que faz mudanças fundamentais e provavelmente irreversíveis na natureza da seguridade social. Pela primeira

majority of citizens that social security was in dire financial trouble and that only a major reduction in its costs could rescue social security from financial collapse. To bolster these claims, the President's Commission on Social Security Reform produced grim actuarial figures and economic forecasts that showed a cumulative program deficit of between \$150 and \$200 billion over the balance of the 1980's. These figures assume very little improvement in the economy during this extended period, and for that reason alone are tentative, if not downright questionable. The hidden and questionable assumptions behind the Commission's proposals seemed to be calculated more to pressure Congress to enact swiftly the proposals than to reveal any truth about social security. Even the most stalwart supporters of social security on the Commission appeared to accept the assumptions and recommendations in order to shore up public confidence that social security would continue to operate in the future.”

²⁸⁴ Congressional Record, 1983, Vol. 129, Parte 4, p. 4560. (por escrito).

²⁸⁵ Deputado já mencionado no capítulo anterior, na página 226.

vez, impõe um imposto a certos beneficiários, criando, com efeito, um teste de meios para os beneficiários.

Isso significa que o programa não será visto como um programa de seguro em que todos os pagadores de prêmios são tratados igualmente, mas como um programa de bem-estar no qual alguns são tratados de forma diferente de outros, com base em um teste de necessidade. Naturalmente, somos informados de que apenas uma pequena porcentagem dos destinatários estará sujeita a esse novo imposto, mas o princípio terá sido definido, e esse princípio é claramente transformar a base da seguridade social de um programa de seguro em um programa de bem-estar social condicionado pela renda. Veremos que, no futuro, quando o programa estiver com problemas, o teste de meios será expandido, o número de pessoas com benefícios drasticamente reduzidos aumentará e o apoio público ao programa diminuirá. É uma pequena provisão, esse imposto, mas seu significado e portento são vastos, e é fundamental para todo o futuro da seguridade social como a conhecemos e compreendemos hoje.

[...]

Vamos considerar isso: não é provável que a fórmula de reembolso seja generosa. Suponha que seja uma fórmula que crie uma perda consistente para hospitais que tratam pacientes de Medicare.

Só poderia haver dois resultados disso: ou a qualidade do atendimento deve diminuir, ou as perdas recuperadas em cima de pacientes fora do Medicare. Se for este último, a cobertura de seguro privado aumentará novamente em custo, como tem sido especialmente nos últimos dois anos. Não se enganem: este sistema de fórmula pode acabar como um imposto oculto e extremamente caro contra pacientes que pagam por fora, ou que usam seguro privado.

As fundações do Medicare foram cortadas nos últimos dois anos.

Este projeto de lei leva esse processo um passo adiante, e novamente transforma o que deveria ser seguro em um programa de bem-estar social, um programa que ameaça a qualidade dos cuidados de saúde e ao mesmo tempo carrega custos novos e ocultos sobre pacientes que pagam integralmente, da mesma forma que os cortes de Medicaid forçam um imposto oculto sobre esses pacientes. [tradução nossa]²⁸⁶

²⁸⁶ Congressional Record, 1983, Vol. 129, Parte 4. p. 4549 (por escrito). No original: “On principle, it is wrong, in that it makes fundamental and probably irreversible changes in the nature of social security. For the first time, it places a tax on certain recipients, in effect creating a means test for beneficiaries. This ultimately means that the program will not be seen as an insurance program wherein all premium payers are treated equally, but as a welfare program in which some are treated differently from others, based on a test of need. Naturally, we are told that only a small percentage of recipients will be subjected to this new tax, but the principle will have been set, and that principle is clearly to transform the basis of social security from an insurance program into a meanstested welfare program. We will see that in the future, when the program is in trouble, the means test will be expanded, the number of people with drastically reduced benefits will increase, and public support for the program will fall off. It is a small provision, this tax, but its meaning and portent are vast, and it is fundamental to the whole future of social security as we know and understand it today.

[...]

Let us consider this: It is not likely that the reimbursement formula will be generous. Suppose that it is a formula that creates a consistent loss for hospitals that treat medicare patients.

Com isto González quer dizer que ao atender pessoas necessitadas de maneira diferenciada, programas como Medicaid e a seguridade social passam a se tornar custosos, impondo seus custos sobre os demais contribuintes ou usuários do sistema de saúde, o que reduziria o apoio a esses programas no longo prazo. Há uma questão do custo político envolvido nesses programas que é invocada para se colocar contrário a esta mudança de paradigma.

Este argumento é particularmente eficaz contra a cobrança de taxas sobre benefícios da seguridade social: Biaggi, democrata de Nova York,²⁸⁷ também desenvolve o argumento em linhas semelhantes:

Outra disposição sobre a qual tenho algumas reservas sérias é a provisão para impor um imposto pela primeira vez sobre os benefícios da previdência social. Mais uma vez, para crédito da Comissão de Caminhos e Meios, certos ajustes foram feitos a partir da proposta original da Comissão de Seguridade Social, mas, na realidade, estamos violando um princípio aqui.

Os beneficiários da previdência social pagavam impostos sobre todo e qualquer contracheque recebido em seus anos de trabalho - impostos que eram destinados aos fundos fiduciários da seguridade social. Estes deveriam ser usados pelo trabalhador para ajudar a financiar uma aposentadoria segura. Não foi pago com a expectativa de que seriam forçados a pagar outro imposto quando começassem a dar entrada em sua aposentadoria. No entanto, é isso que estamos propondo com este projeto de lei hoje.

H.R. 1900 propõe que os benefícios sejam tributados apenas para aqueles cujos rendimentos tributáveis (excluindo a seguridade social) mais metade de seus benefícios de seguridade social excedam um valor base. Esta base seria de US\$ 25.000 para um indivíduo e US\$ 32.000 para um casal. Além disso, o montante

There could only be two results that flow from that: either the quality of care must decline, or the losses made up on nonmedicare patients. If it is the latter, private insurance coverage will again leap in cost, as it has been especially in the last 2 years. Make no mistake: This formula system may well end up as a hidden and extremely expensive tax against patients who pay their own way, or who use private insurance.

The foundations of medicare have been hacked at for the past 2 years.

This bill takes that process one step further, and again transforms what was supposed to be insurance into a welfare program, a program that threatens the quality of health care and at the same time loads new, hidden costs on full-paying patients just in the same way that medicaid cuts forces a hidden tax on those full-paying patients.”

²⁸⁷ Representante do East Bronx e Yonkers, área do décimo-nono distrito, Biaggi embora tenha um histórico liberal nas votações é tradicionalmente apoiado por organizações conservadoras por suas posições a favor de uma postura “lei-e-ordem”. Biaggi foi policial condecorado e promotor. BARONE; UJIFUSA (1983, p. 829-831).

dos benefícios da seguridade social que seriam tributados seria o menor entre metade do excedente da renda combinada do contribuinte em relação ao montante base ou a metade dos benefícios da seguridade social do contribuinte.

Como mencionei anteriormente, o Comitê de Caminhos e Meios fez algumas melhorias importantes nessa provisão - talvez a mais importante delas seja a eliminação do chamado problema do "recorte", que teria feito com que pessoas com renda logo acima do limiar pagassem imposto desproporcionalmente elevado em comparação com a pessoa bem acima do limiar. Permitir que o imposto seja aplicado ao valor pelo qual a receita do contribuinte excede o valor base alivia esse problema e institui mais equidade nesse processo. Permitam-me também acrescentar que me agrada que esta legislação determine que todas as receitas obtidas com este imposto sejam aplicadas diretamente nos fundos fiduciários da segurância social.

Embora se calcule que apenas 7% dos atuais beneficiários serão afetados por essa disposição, isso representa um afastamento radical da história da seguridade social. Além de ser um imposto pela primeira vez sobre os benefícios da seguridade social, ele promete afetar mais e mais pessoas a cada ano porque os limites não são indexados. Há muita desigualdade associada a essa proposta específica. Vamos supor que você é uma pessoa idosa que optou por investir ou economizar sabiamente para uma aposentadoria confortável depois de anos de trabalho duro. Logo quando você chega a esse ponto da vida - ou, em alguns casos, enquanto desfruta dos frutos de seu trabalho -, um novo imposto é imposto a você pelo governo. [tradução nossa] ²⁸⁸

²⁸⁸ Congressional Record, 1983, Vol. 129, Parte 4. p. 4555-4556. No original: "Another provision that I have some serious reservations over is the provision to impose a first-time tax on social security benefits. Again, to the credit of the Ways and Means Committee, certain adjustments were made from the original proposal of the Social Security Commission, but in reality, we are violating a principle here. Social security recipients paid taxes on each and every paycheck they received in their working years- taxes which .were earmarked for the social security trust funds. These were to be used by the worker to help finance a secure retirement. It was not paid with the expectation that they would be forced with another tax when they were begun to be applied to their retirement. Yet that is what we are proposing with this bill today. H.R. 1900 proposes that benefits would be taxed only for those recipients whose taxable income (excluding social security) plus one-half of their social security benefits exceeds a base amount. This base would be \$25,000 for an individual and \$32,000 for a married couple. Further, the amount of social security benefits that would be taxed would be the lesser of onehalf of the excess of the taxpayer'scombined income over the base amount or one-half of the taxpayer's social security benefits. As I mentioned earlier, the Ways and Means Committee did make some important improvements in this provision- perhaps the most important of which is eliminating the so-called "notch" problem which would have caused people with incomes just over the threshold to pay a disproportionately high tax compared to the person well above the threshold. By allowing the tax to be applied to the amount by which a taxpayer's income exceeds the base amount alleviates this problem and institutes more equity into this process. Let me also add that I am pleased that this legislation mandates that all revenues raised from this tax be applied directly. to the social security trust funds. While it is estimated that only 7 percent of current beneficiaries will be affected by this provision, it does represent a radical departure from the history of social security. In addition to it being a first-time tax on social security benefits, it promises to affect more and more people each year because the thresholds are not indexed. There is a great deal of inequity associated with this particular proposal. Let us assume you are an elderly person who has elected to invest or save wisely for a comfortable retirement after years of hard work. Just as you reach this point in life-or in some cases while you are enjoying the fruits of your labor-a new tax is imposed on you by the Government."

O debate então passa a versar em torno das duas emendas, Pepper (que elevaria a contribuição da folha de pagamento de 6,2 para 6,73 no ano de 2010) e Pickle (que teria o aumento de 2 anos na idade para aposentadoria até o ano de 2027). O problema central aqui passa a ser determinar qual seria a medida menos deletéria para os trabalhadores. Pickle defende seu ponto de vista argumentando que o aumento da contribuição prejudicaria os trabalhadores:

Aumentar os impostos afeta mais os baixos rendimentos e, conseqüentemente, as minorias e as mulheres, que são frequentemente menos bem pagas. Aumentar os impostos causa inflação. Machuca o pequeno trabalhador mais do que qualquer coisa que pudéssemos fazer. Reduzir o crescimento de benefícios por qualquer medida ou qualquer fórmula também reduz os benefícios que atingem esses mesmos grupos com a mesma intensidade. Somente aumentando a idade deixamos claro que queremos indivíduos que possam permanecer na força de trabalho por mais tempo. E se eles fizerem isso, eles não sofrerão redução.

Meus colegas vão ouvir argumentos mais tarde em que as pessoas que se aposentam cedo terão que sofrer uma redução em seus benefícios e lhes transmitirão a dureza disso. Quero desafiar esses números, mas quero dizer aos meus colegas, desde o início, que as pessoas que permanecem na força de trabalho não sofrerão reduções e, portanto, isso não se aplicará. [tradução nossa]²⁸⁹

Após a intervenção de Pickle, seus opositores se sucedem para criticar sua proposta. Opositores da emenda argumentam que seu pressuposto, o aumento da expectativa de vida, não necessariamente significa que as pessoas estão vivendo mais, muito menos que sua vida laboral seja estendida com isso.

Bill Richardson, representante do Novo México,²⁹⁰ alega que

²⁸⁹ Congressional Record, 1983, Vol. 129, Parte 4, p. 4598. No original: "Raising taxes hits hardest on the low income and consequently on minorities and women, who are often lower paid. Raising taxes causes inflation. It hurts the little worker more than anything that we could do. Reducing the growth of benefits by any measure or any formula also cuts benefits which hit these same groups just as hard. Only by raising the age are we making it clear that we want individuals who can stay in the work force longer. And if they do that then they will suffer no reduction.

My colleagues are going to hear arguments later that our people who retire early will have to suffer from a reduction in their benefits and they will impart to you the harshness of that. I want to challenge those figures, but I want to say to my colleagues at the very beginning, those people who stay on the work force will not suffer reductions and thus that will not apply."

²⁹⁰ Richardson é representante do terceiro distrito, no qual as chamadas "minorias" dominam o ambiente político: a população é 39% de origem espanhola, 21% indígena (havendo sobreposição entre as

Vida mais longa não significa necessariamente melhor saúde nos anos posteriores. Devido ao aumento dos custos dos cuidados de saúde, a saúde dos idosos pode realmente piorar. O aumento da idade de aposentadoria devastaria aqueles indivíduos que não podem trabalhar além dos 65 anos devido a uma vida inteira de trabalho em trabalhos físicos difíceis. Além disso, é o trabalhador de colarinho azul que já recebe o menor benefício. Reduzir ainda mais os benefícios, seria injusto. Para um trabalhador que perdeu o emprego ou não pode trabalhar além dos 65 anos devido a problemas de saúde será extremamente improvável encontrar emprego em idade avançada.

Esta alteração teria também um efeito extremamente adverso sobre as mulheres e as minorias. Embora as mulheres estejam vivendo mais, suas taxas de incapacitação para o trabalho estão aumentando. Mulheres mais velhas achariam especialmente difícil encontrar emprego devido à dupla carga de discriminação sexual e etária. [tradução nossa]²⁹¹

Bob Wise, representante da Virgínia Ocidental,²⁹² conhecido produtor de carvão, leva em consideração realidades como a de seus eleitores em seu estado de origem ao rejeitar a emenda Pickle:

Eu venho do Estado da Virgínia Ocidental, que é altamente intensivo em uso de mão de obra - e nesse aspecto não é diferente da maioria dos outros Estados aqui representados hoje - e um Estado onde as pessoas ganham a vida com as mãos e as costas.

Eu represento um Estado que tem manufatura pesada, uma grande indústria química e, é claro, acima de tudo, mineração, mineração de carvão, que é provavelmente um dos trabalhos mais exigentes fisicamente neste país.

Não posso ir para casa e dizer às pessoas que apoiei uma emenda que diz que elas precisam esticar isso por mais dois anos, que elas precisam passar de 65

categorias). No caso da composição demográfica das crianças, a situação ressalta ainda mais: 44% são hispânicas e 27% indígenas. O distrito, entretanto, é de criação recente. BARONE; UJIFUSA. (1983, p. 773-775).

²⁹¹ Congressional Record, 1983, Vol. 129, Parte 4. p. 4598. No original: "Longer life does not necessarily mean better health during later years. Due to rising costs of health care, the health of the elderly may actually worsen. Raising the retirement age would devastate those individuals who are unable to work beyond age 65 due to a lifetime of work in hard physical jobs. Additionally, it is the blue collar worker who already receives the smallest benefit. To further reduce their benefits would be unconscionable. A worker who had lost his job or is unable to work beyond age 65 due to poor health, will be extremely unlikely to find employment at an advanced age.

This amendment would also have an extremely adverse effect on women and minorities. Although women are living longer, their disability rates are on the rise. Older women would find it especially difficult to find employment due to the double burden of sex and age discrimination."

²⁹² O deputado representa o terceiro distrito, a cidade de Charleston e o condado de Kanawha, em volta. A cidade é marcada por indústria química, com presença da Union Carbide. As opiniões do distrito são liberais em matéria econômica, embora conservadora em matéria cultural. O distrito é solidamente democrata. Bob Wise é novo na Câmara e também em idade, tendo sido eleito com 34 anos. BARONE; UJIFUSA (1983, p. 1264-1266).

para 67 ou, se elas se aposentarem mais cedo, elas vão se aposentar com benefícios menores.

Como posso dizer isso a alguém que trabalha a uma milha debaixo da terra e que usa suas costas cortando carvão num espaço de cerca de três pés? Como posso dizer isso a alguém que sofre mais provavelmente da doença do pulmão negro após 15 anos de exposição nas minas? Como eu digo isso para alguém que trabalha na indústria química, onde todos os dias ele está encontrando perigos que não sabíamos que existiam há 20 anos? Quem sabia sobre a asbestose há 20 ou 25 anos? [tradução nossa] ²⁹³

Edward Roybal, democrata da Califórnia, ²⁹⁴ argumenta em linha semelhante contra a emenda Pickle:

Nós estamos dizendo a milhões de americanos o sumo da nossa força de trabalho, não os colarinhos brancos de escritório, não os professores nas nossas universidades, mas a vasta maioria da nossa força de trabalho que trabalha nas nossas fábricas, minas, fazendas e manufaturas que eles serão forçados a esperar mais dois anos para aposentadoria. [tradução nossa] ²⁹⁵

Na prática, previam alguns congressistas, o que ocorreria seria o corte de benefícios, uma vez que, não podendo mais esperar até os 67 anos para se aposentar, muitos trabalhadores dariam entrada no pedido de aposentadoria precoce, por não poderem mais trabalhar, e com isso teriam perdas ainda maiores do que a estabelecida,

²⁹³ Congressional Record, 1983, Vol. 129, Parte 4. p. 4601. No original: “I come from the State of West Virginia, which is heavily labor intensive-and in that respect it is no different than most other States represented here today-and a State where people make their living with their hands and their backs. I represent a State that has heavy manufacturing, a large chemical industry, and, of course, above all, mining, coal mining, which is probably one of the most physically demanding jobs in this country. I cannot go home and tell people that I supported an amendment that says they have got to stretch it out 2 more years, that they have got to go from 65 to 67, or, if they do take early retirement, they will take early retirement at lesser benefit ratio.

How do I tell that to someone who works a mile underground and who lays on his back cutting coal in about 3 feet of space? How do I tell that to somebody who suffers most likely from black lung disease after 15 years' exposure in the mines? How do I tell that to someone who works in the chemical industry where everyday he is encountering dangers we did not know existed 20 years ago? Who knew about asbestosis 20 years ago or 25 years ago?”

²⁹⁴ Roybal representa a área de East Los Angeles, de população majoritariamente espanhola ou hispânica, considerada de classe média. BARONE; UJIFUSA (1983, p. 135-137).

²⁹⁵ Congressional Record, 1983, p. 4605. No original: “We are telling millions of Americans the cream of our working force, not professional white-collar workers, not professors in our universities, but the vast majority of our work force who labor in our factories, mines, farms, and sweatshops, that they will be forced to wait 2 more years before retirement.”

por conta da idade mínima de 62 anos. Segundo James Michael Shannon, representante democrata de Massachusetts:²⁹⁶

Pesquisa após pesquisa mostra que um grande número de pessoas; talvez 2 de cada 3, se aposentem - não porque querem - mas por causa de: Primeiro, problemas de saúde; segundo, aposentadoria compulsória; terceiro, falta de habilidades; e quarto, perda de emprego. De acordo com o Centro Nacional de Estatísticas de Saúde, até 30% dos aposentados precoces se aposentam devido a problemas de saúde e não têm escolha em sua decisão de aposentadoria.

[...]

A redução para as pessoas que se aposentam aos 62 anos será de 5% quando a lei estiver totalmente implementada. Compare isso com a emenda Pickle, que reduziria os benefícios de 62 anos. Isso os levaria do nível atual - 80% dos benefícios totais - para 70% dos benefícios totais. Quando totalmente implementada, a emenda Pickle reduzirá os benefícios em 12 a 14 por cento em comparação com a lei atual. [tradução nossa]²⁹⁷

Oberstar, membro do Democrat-Farmer-Labor Party de Minnesota,²⁹⁸ conta um relato pessoal para embasar posição semelhante:

Sr. Presidente, não se engane sobre isso, uma votação para a idade 66, 67 de aposentadoria é um corte de benefícios. É uma votação para cortar benefícios para esses trabalhadores. Isso é clara e simplesmente o que é.

Pergunte à viúva aos 60 anos se ela pode viver com US\$ 300 por mês. Pergunte a um trabalhador com 62 anos se ele pode viver com US\$ 375 por mês, ou US\$ 350 por mês. Não é possível.

Pergunte a qualquer trabalhador que esteja na força de trabalho agora quanto tempo ele ou ela quer trabalhar. Oh, sim, isso é um bom negócio se você tem um trabalho que é trabalho em ambiente fechado e nenhum levantamento de peso. Tudo bem se você tiver um trabalho confortável que use talvez um pouco

²⁹⁶ Shannon representa o quinto distrito, noroeste de Boston e a cidade de Lawrence, cuja economia migrou da indústria têxtil e calçados para a indústria de alta tecnologia que se formou em torno de Harvard, Cambridge e MIT. BARONE; UJIFUSA (1983, p. 548-550).

²⁹⁷ Congressional Record, 1983, Vol. 129, Parte 4, p. 4599. No original: "Survey after survey shows that a great many people; perhaps 2 out of 3, retire-not because they want to-but because of: First, poor health; second, mandatory retirement; third, lack of skills; and fourth, job loss. According to the National Center for Health Statistics, as many as 30 percent of early retirees retire due to ill health and have no choice in their retirement decision.

[...]

The reduction for people who retire at age 62 will be 5 percent when the bill is fully implemented. Compare that to the Pickle amendment which would cut age 62 benefits. It would take them from the current level-80 percent of full benefits-to 70 percent of full benefits. When fully implemented, the Pickle amendment will cut benefits by 12 to 14 percent compared to current law."

²⁹⁸ Oberstar representa um distrito, o oitavo, marcado pela decadência econômica da extração de minério de ferro. A região é solidamente democrata, e Oberstar possui credenciais liberais em sintonia com seu eleitorado. BARONE; UJIFUSA (1983, p. 636-638).

de poder cerebral, mas não debilite seu corpo. Pergunte ao meu pai. Vinte e seis anos em uma mina subterrânea de minério de ferro, 14 anos no poço aberto. Ficando exposto nos depósitos de minério em temperaturas de 35 abaixo de zero, colocando trilhos, pergunte-lhe por quanto tempo mais ele queria trabalhar.

Eu perguntei a ele anos atrás. Eu disse: "Papai, você tem 62 anos, você está em um ponto onde você não precisa se preocupar com demissões, com a sua senioridade você está trabalhando no turno do dia agora. Por que você quer se aposentar?"

Ele disse: "Eu não vou ficar aqui fora e congelar o meu *** neste inverno por mais 3 anos até que eu tenha 65 anos". Ele também não gostaria de trabalhar mais 5 anos nessa idade.

E nem as pessoas que estão na força de trabalho agora aos 45 anos fazendo péssimo trabalho de rotina em uma linha de montagem, dia após dia. É debilitante. Usem um pouco de bom senso. Nós não precisamos fazer essa injustiça com as pessoas que estão na força de trabalho hoje para fazê-los trabalhar todos esses anos a mais. Na verdade, o que acontecerá é que milhares de pessoas morrerão antes de conseguirem se aposentar aos 66 ou 67 anos. Essa emenda não salvará a seguridade social; será uma injustiça para milhões de trabalhadores que serão forçados, desnecessariamente, a gastar mais anos na força de trabalho.

Eu peço um voto "não". [tradução nossa]²⁹⁹

Após isto, segue-se ainda uma intervenção em que Pete Stark, representante da Califórnia, cita nominalmente Henry Waxman, democrata do seu estado, chefe do Subcomitê de Saúde, como responsável por normas trabalhistas mais seguras como o

²⁹⁹ Congressional Record, 1983, Vol. 129, Parte 4, p. 4606. No original: "Mr. Chairman, make no mistake about it, a vote for the age 66, 67 retirement is a benefit cut. It is a vote to cut benefits for those workers. That is plain and simple what it is.

Ask the widow at age 60 if she can live on \$300 a month. Ask a worker at age 62 if he can live on \$375 a month, or \$350 a month. It cannot be done.

Ask any worker who is in the work force now how much longer he or she wants to work. Oh, yes, this is a good deal if you have a job that is indoor work and no heavy lifting. It is all right if you have a comfortable job that uses perhaps a little brain power but does not debilitate your body. Ask my father. Twenty-six years in an underground iron ore mine, 14 years in the open pit. Standing out on the ore dumps in 35 below zero weather, jacking track, ask him how much longer he wanted to work.

I asked him that years ago. I said: "Dad, you are 62, you are at a point where you do not have to worry about layoffs, with your seniority you are working day shift steady now. Why do you want to retire?" He said: "I am not going to stand out here and freeze my --- off in this winter weather for another 3 years until I am age 65." He would not want to work another 5 years at that age either.

And neither do the people who are in the work force now at age 45 doing lousy routine work on an assembly line, day after day. It is debilitating. Use a little commonsense. We do not need to do this injustice to people who are in the work force today to make them work all those years longer. Actually what will happen is thousands of people will die before they ever get to enjoy their retirement at age 66 or 67. This amendment is not going to save social security; it will be an Injustice to millions of workers who will be forced, unnecessarily, to spend additional years in the work force.

I urge a no vote."

OSHA (Occupational Safety and Health Act) que garantiriam condições de trabalho menos rigorosas como contrapartida do pacto social no qual esses trabalhadores do futuro teriam de abrir mão de uma fração de seus benefícios.³⁰⁰ Logo depois disso, seria desautorizado por Waxman, que denunciaria as tentativas de desmonte, nos dois anos anteriores, da legislação de segurança ocupacional aprovadas durante o governo Nixon, em nome do aumento da eficiência e da produtividade:

Sr. Presidente, eu achei os comentários do meu colega, o cavalheiro da Califórnia (Sr. STARK) surpreendentes. Se esta é a base sobre a qual apoiáramos a emenda Pickle, eu acho que deveríamos dar a ela um escrutínio minucioso, porque o cavalheiro parece estar sugerindo que o Congresso através de todos os tipos de leis de seguridade social, nós garantimos que as pessoas vão ter um local de trabalho mais seguro e que geralmente as pessoas vão aumentar ano após ano com melhor saúde.

Eu gostaria que este quadro fosse verdade, mas vemos neste momento a Agência de Proteção Ambiental desconsiderando suas responsabilidades de nos proteger da exposição a produtos químicos muito perigosos. Vemos o colapso nos últimos 2 anos de muitos programas regulatórios que tentaram nos proporcionar um ambiente de trabalho mais seguro. Nós vemos um aumento em muitas doenças.

Eu tenho que assumir que o futuro róseo descrito pelo meu amigo e colega da Califórnia pode não ocorrer.

De acordo com a emenda Pickle, pedimos às pessoas daqui a muitos anos que façam uma redução de benefícios porque serão aposentados precocemente, presumivelmente por opção. Devemos perguntar: quem são essas pessoas que escolhem, por assim dizer, se aposentar cedo?

Bem, acho que podemos fazer certas suposições sobre os aposentados precoces no próximo século, com base em quem são os aposentados precoces agora. Os aposentados precoces são aqueles que não conseguem mais trabalhar por motivos de saúde, muitas vezes por causa de trabalhos muito, muito difíceis e exigentes fisicamente. Os aposentados precoces são pessoas que não têm trabalho algum, porque enfrentam dificuldades em seus anos tardios para encontrar um empregador que as contrate.

Eles tendem a ser mulheres. Eles tendem a ser de baixa renda. Eles tendem a ser minorias e estas são as pessoas que irão suportar o benefício cortado se a emenda Pickle for adotada. Isso, creio eu, é injusto. É injusto para eles, porque eles são os que não têm benefícios de aposentadoria extra e economias com que eles possam forrar sua aposentadoria.

³⁰⁰ Congressional Record, 1983, Vol. 129, Parte 4, p. 4607.

Eles são os que vão ser convidados a sofrer os cortes de benefícios e são eles que serão os mais atingidos por esse corte de benefícios.

Parece-me justo que deveríamos pedir a quem está trabalhando para pagar e suportar o encargo daqueles que, durante os seus anos de trabalho, pagaram ao fundo. Por conseguinte, apoiarei a proposta que será em breve apresentada pelo nosso colega, o senhor da Florida (Mr. PEPPER), que aumentará os impostos pagos por aqueles que melhor podem pagar o aumento dos impostos, aqueles que estão de fato trabalhando. [tradução nossa]³⁰¹

Após mais alguns minutos de debate, a emenda Pickle é aprovada por 228 votos a favor, 202 contra.

Então, inicia-se o debate da emenda Pepper, que tudo já indicava que seria rejeitada, dada a aprovação da emenda Pickle. O próprio Pepper inicia o debate fazendo a defesa da sua proposta, alegando que, dos cinco membros democratas fiéis da comissão de seguridade social original, que trabalhavam junto com o partido, a emenda Pepper seria a proposta preferida; apresentando dados médicos que mostravam que um aumento da

³⁰¹ Congressional Record, 1983, Vol. 129, Parte 4, p. 4608. No original: “Mr. Chairman, I found the comments by my colleague, the gentleman from California (Mr. STARK) surprising. If this is the basis upon which we would support the Pickle amendment, I think we ought to give it close scrutiny, because the gentleman seems to be suggesting that the Congress through all sorts of welfare safety laws, we have guaranteed that people are going to have a safer workplace and that generally people are going to increase year after year with better health.

I wish this picture were true, but we see right at this moment the Environmental Protection Agency disregarding its responsibilities to protect us from exposure to very hazardous chemicals. We see the breakdown in the last 2 years of many regulatory programs that have tried to give us a safer workplace. We see an increase in many diseases.

I have to assume that the rosy future described by my friend and colleague from California may not occur. Under the Pickle amendment, we ask people many years from now to take a benefit cut because they will be early retirees, presumably by choice. We ought to ask, who are these people who choose, so to speak, to retire early?

Well, I think we can make certain assumptions about those early retirees in the next century, based on who the early retirees are now. The early retirees are those who are not able to work any longer because of health reasons, often because of jobs that are very, very difficult and demanding physically. The early retirees are people who have no job at all because they face difficulties in their elderly years in finding an employer who will hire them.

They tend to be women. They tend to be low income. They tend to be minorities and these are the people who will bear the benefit cut if the Pickle amendment is adopted. That, I believe, is unfair. It is unfair to them because they are the ones who do not have extra pension benefits and savings upon which they can cushion their retirement.

They are the ones who are going to be asked to take the benefit cuts and they are the ones who are going to be hardest hit by this benefit cut.

It seems only fair to me that we ought to ask those who are working to pay for and carry the burden for those who during their working years paid into the fund. I will therefore support the proposal that will be soon offered by our colleague, the gentleman from Florida (Mr. PEPPER) which will increase the taxes paid by those who can best bear paying those increased taxes, those who are in fact working.”

expectativa de vida não necessariamente significava um prolongamento da vida laboral; defendendo que o aumento da taxa em apenas 0,53% era insignificante em relação ao benefício que traria (no caso, manter a idade de 65 anos).³⁰²

Barney Frank, campeão liberal de Massachusetts,³⁰³ compara condições díspares de trabalho entre muitos americanos:

É legal falar sobre a era do botão e do computador e da alta tecnologia. O fato é que dezenas de milhões de americanos já agora e no futuro estarão trabalhando com suas mãos e seus corpos em circunstâncias que não são sempre agradáveis, em temperaturas que não favorecem a boa saúde. As pessoas que se debruçam sobre máquinas e manejam britadeiras e fazem todo o trabalho físico difícil não devem ser informadas por este Congresso de que não terão mais a opção de se aposentar aos 62 anos. [tradução nossa]³⁰⁴

Bruce Vento, campeão liberal do DFL de Minnesota,³⁰⁵ usa uma imagem ainda mais forte para designar a proposta de seu colega:

A abordagem de Pickle economizará essa receita porque muitos potenciais beneficiários de fato não viverão para obter os benefícios que de outra forma teriam sido pagos sob a previdência social existente - o contrato social atual.

Ela literalmente salva o sistema de previdência social ao gerenciá-lo e o faz ganhar nos ossos e na morte dos potenciais beneficiários. Acho que isso está errado e peço aos meus colegas que rejeitem a abordagem de Pickle. [tradução nossa]³⁰⁶

³⁰² Congressional Record, 1983, Vol. 129, Parte 4, p. 4618-4619.

³⁰³ Frank é deputado pelo 5º distrito, distrito historicamente republicano, porém migrou para os democratas em razão de temas não-econômicos, como a Guerra do Vietnã, com indústrias de alta tecnologia na região.

³⁰⁴ Congressional Record, 1983, Vol. 129, Parte 4, p. 4623-4624. No original: "It is nice to talk about the era of the pushbutton and the computer and high technology. The fact remains that tens of millions of Americans now still and will in the future be working with their hands and their bodies in circumstances that are not always pleasant, in temperatures that are not conducive to good health. People who bend over machines and wield jackhammers and do all of the difficult physical labor ought not to be told by this Congress that they will no longer have the option of retirement at 62."

³⁰⁵ Já citado em capítulo anterior, na página 163.

³⁰⁶ Congressional Record, 1983, Vol. 129, Parte 4, p. 4624. No original: "The Pickle approach will save that revenue because many potential recipients will indeed not live to gain the benefits that they otherwise would have been paid under the existing social security-the current social contract. It literally saves the social security system by running it and makes it gain on the bones and the death of the potential beneficiaries. I think this is wrong and urge my colleagues to reject the Pickle approach."

Bill Richardson, que já havia intervindo no debate sobre a emenda Pickle, fala novamente, desta vez reivindicando para a emenda Pepper a bandeira da seguridade social que teria sido responsável pela sua eleição:

Senhor Presidente, eu fui um dos democratas eleitos para o Congresso com a bandeira da proteção da seguridade social, e acho que se este órgão rejeitar a emenda da Pepper, estará destruindo a bandeira e dizendo "azar de vocês" para os milhões de americanos que trabalham com suas mãos, que seriam seriamente feridos pela passagem da emenda Pickle para aumentar a idade de aposentadoria.

A emenda Pepper não corta benefícios. A emenda da Pepper não sobrecarrega minorias e mulheres que podem ter que se aposentar cedo por causa de problemas de saúde e emprego.

A emenda Pepper preserva o pacto básico entre o governo e o povo.

Senhor Presidente, sinto que, se este órgão rejeitar a emenda Pepper, estaremos dando as costas aos milhões de americanos que vergaram as costas por este país. Não vamos cortar benefícios. Vamos preservar e proteger a seguridade social - o povo do norte do Novo México me elegeu para fazer isso. Espero que a Câmara passe a emenda Pepper. É uma votação para preservar a seguridade social. [tradução nossa]³⁰⁷

Dave Obey,³⁰⁸ democrata de Wisconsin reivindica uma palavra que havia sido muito utilizada no ano anterior, “fairness”, para defender sua posição em favor da emenda Pepper:

Acho que o cavalheiro do Missouri (o Sr. GEPHARDT) assinalou o ponto essencial: o projeto de lei do comitê tinha a virtude de pelo menos compartilhar o fardo das reduções de benefícios em toda a sociedade. Agora, a forma como este projeto de lei está, a maior carga é colocada nas costas das pessoas que menos podem suportar carregá-lo, e exorto meus colegas, portanto, a

³⁰⁷ Congressional Record, 1983, Vol. 129, Parte 4, p. 4626-4627. No original: “Mr. Speaker, I was one of those Democrats elected to Congress on the banner of protecting social security, and I feel if this body rejects the Pepper amendment it will be destroying that banner and saying "tough beans" to the millions of Americans who work with their hands, who would be badly hurt by the passage of the Pickle amendment to raise the retirement age.

The Pepper amendment does not cut benefits. The Pepper amendment does not burden minorities and women who might have to retire early because of health problems and employment.

The Pepper amendment preserves the basic compact between the Government and the people.

Mr. Speaker, I feel that if this body rejects the Pepper amendment, we will be turning our backs on the millions of Americans who have broken their backs for this country. Let us not cut benefits. Let us preserve and protect social security-the people of northern New Mexico elected me to do that. I hope the House of Representatives passes the Pepper amendment. It is a vote to preserve social security.”

³⁰⁸ Já citado em capítulo anterior.

reconhecer que a única opção que resta para alcançar a verdadeira justiça é a emenda Pepper, e gostaria de pedir apoio para a emenda Pepper. [tradução nossa]³⁰⁹

Pickle, um dos poucos a defender sua proposta, já vitoriosa, permite entrever o que estaria em jogo com o aumento da contribuição: “Mas se nós apenas elevarmos impostos, nós devemos entender que os impostos causam inflação, e impostos causam desemprego” [tradução nossa].³¹⁰

Como é tradicional, quando o Presidente da Câmara deseja falar, ele costuma encerrar as falas antes da votação. Neste caso, Tip O’Neill foi ao microfone defender sua proposta preferida, a emenda Pepper, argumentando em favor da lógica geracional que teria fundado a seguridade social durante o governo Roosevelt:

Na América, cada geração sempre pagou pela geração que passou antes deles, porque a geração, os idosos em seus setenta e oitenta anos, pagou pela declaração de direitos. Eles pagaram pelo sistema de seguridade social ao longo dos anos. E o que estamos fazendo hoje? Estamos mudando o sistema deste governo e como este Congresso sempre agiu para que cada geração cuide da geração que foi antes dele. [tradução nossa]³¹¹

Como resultado final, a emenda Pepper é derrotada com 132 votos a favor, 296 contra (uma mistura de favoráveis a emenda Pickle e favoráveis a nenhuma emenda). Com isso, imediatamente segue a aprovação do texto final, com 282 votos favoráveis e 148 contrários.

³⁰⁹ Congressional Record, 1983, Vol. 129, Parte 4, p. 4628. No original: “I think the gentleman from Missouri (Mr. GEPHARDT) made the essential point: The committee bill had the virtue of at least sharing the burden of benefit reductions broadly across society. Now, the way this bill stands, the biggest load is laid on the backs of the people who can least afford to carry it, and I would urge my colleagues, therefore, to recognize that the only option left to achieve real fairness is the Pepper amendment, and I would urge support for the Pepper amendment.”

³¹⁰ Congressional Record, 1983, Vol. 129, Parte 4, p. 4628. No original: “But if we just raise taxes, we must understand that taxes cause inflation and taxes cause unemployment”

³¹¹ Congressional Record, 1983, Vol. 129, Parte 4, p. 4631. No original: “In America, each generation has always paid for the generation that has gone before them, because the generation, the senior citizens in their seventies and eighties, paid for the bill of rights. They paid for the social security system through the years. And what are we doing today? We are changing the system of this Government and how this Congress has always acted that each generation should take care of the generation that went before it.”

O projeto então foi para o Senado, onde sofreu diversas emendas. Uma delas, de autoria do Senador democrata Bill Bradley, de New Jersey, objetivava dar benefícios por deficiência para cidadãos acima de 62 anos que não pudessem continuar a trabalhar (S. Amdt. 520). A proposta foi derrotada em 21 de março por 30 a 61. A discussão toda gira em torno do conceito de *occupational disability*. A ideia é que, com a elevação da idade para aposentadoria, muitos idosos dariam entrada no benefício precocemente, com perdas salariais. Então, para compensar, se relaxariam os critérios do seguro por invalidez, para considerar outras formas de invalidez além da invalidez total e permanente; que se levasse em consideração a incapacidade do trabalhador de exercer a função ocupada nos anos anteriores.

Russell Long, senador democrata da Louisiana, explica porque votaria contra fazendo uma recapitulação da criação do seguro por invalidez:

Sr. Presidente, nossa experiência nesse programa foi decepcionante, pois tínhamos muito mais pessoas que reivindicaram e obtiveram os benefícios por invalidez do que tínhamos em mente. Lembro-me de quando Walter George, um senador da Geórgia na época e ex-presidente do Comitê de Finanças do Senado, fez o discurso de encerramento da emenda sobre seguridade social. Ele expôs o número de pessoas que esperávamos ser afetadas. Sua estimativa foi baseada no que ele poderia obter do Departamento e de outras fontes.

Olhando para o nosso programa de aposentadoria por invalidez hoje, temos cerca de três vezes o número de pessoas nesse programa, com o programa custando cerca de três vezes mais em termos de porcentagem da folha de pagamento, como o senador da Geórgia estimou na época.

Como copatrocinador da emenda, sei que fui de boa fé, apoiando-a e votando nela, e também os outros co-patrocinadores. Tenho certeza de que o mesmo se aplica a todos os senadores que votaram nessa proposta de deficiência.

O que aconteceu ao longo dos anos foi apenas a natureza humana, suponho, entre aqueles que administravam tal programa, o que os levaria a ser mais tolerantes com relação àquelas pessoas que eram deficientes, que eram parcialmente deficientes, mas não totalmente e permanentemente incapacitadas.

Temos um programa hoje custando cerca de US\$ 18 bilhões em seguridade social somente por causa da deficiência, em termos de porcentagem da folha

de pagamento, cerca de três vezes o que estimamos que o programa estaria nos custando neste momento. [tradução nossa]³¹²

O debate não se prolongaria muito, pois diversas outras emendas ainda tinham de ser consideradas pelo Senado. A votação, rápida, terminou em 30 votos favoráveis e 61 contrários.

Outra proposta importante foi de indexação do valor taxável dos benefícios, apresentada por Gordon Humphrey, republicano de New Hampshire, que foi derrotada por 22 a 74 em 22 de março. Discussão muito rápida entre Humphrey e Dole, em torno dos custos da medida, que estariam em torno de 6 bi nos cinco anos seguintes e depois 4,2bi por ano.

Uma das mudanças aprovadas no Senado foi ainda a redução da idade de aposentadoria para 66 anos, em vez dos 67 aprovados na Câmara, compensado por uma redução gradual dos benefícios a partir do ano 2000 até 2008.

O projeto final foi aprovado no dia 23 de março, por 88 a 9.

No processo de conferência, a legislação foi consideravelmente modificada para aprovação final: foi aumentado o crédito destinado a autônomos, que pela lei teriam de pagar uma contribuição equivalente a do empregador e do empregado somados; hospitais

³¹² Congressional Record, 1983, Vol. 129, Parte 5. p. 6245. No original: "Mr. President, our experience in that program has been disappointing in that we had so many more people who have claimed and obtained the disability benefits than we had in mind. I recall when Walter George, a Senator from Georgia at the time and former chairman of the Senate Finance Committee, made the closing speech for the amendment on social security. He laid out the number of people that we expected to be affected. His estimate was based on what he could obtain from the Department and from other sources. Looking at our disability program today, we have about three times the number of people in that program, with the program costing about three times as much in terms of percent of payroll, as the Senator from Georgia estimated at that time.

As a cosponsor of the amendment, I know that I was in good faith in supporting it and voting for it, and so were the other cosponsors. I am sure the same applied to every Senator who voted for that disability proposal.

What happened down through the years was just human nature, I suppose, among those administering such a program, which would cause them to be more tolerant toward those persons who were handicapped, who were partially disabled but not totally and permanently disabled.

We have a program today costing about \$18 billion in social security alone because of disability, in terms of percent of payroll, about three times what we estimated that program would be costing us at this point."

infantis, psiquiátricos, de cuidados de longo prazo e reabilitação foram excluídos da forma prospectiva de cálculo do Medicare. O processo de conferência, neste caso, seria rápido, e a votação, esvaziada, ocorreria em ambas as casas no final da sessão do dia 24 de março, já tendo varado a madrugada do dia 25 no Senado e com muitos ausentes.

Russell D. Long, mais uma vez, explica por que não apóia a reforma e não votará a favor do projeto final, demonstrando uma crítica conservadora democrata à reforma:

Senhor Presidente, não posso apoiar o relatório do comitê de conferência sobre o projeto de lei da seguridade social porque ele permitirá a transferência de fundos do Tesouro Geral para o sistema de seguridade social.

Afirmi em outubro de 1982, mais de três meses antes da publicação das recomendações da Comissão de Reforma da Seguridade Social, que não podia apoiar nenhuma legislação que financiasse a seguridade social simplesmente aumentando a dívida nacional.

O conceito de seguridade social, quando foi estabelecido sob o governo de Franklin Roosevelt, era que deveria ser um sistema totalmente apoiado pelas contribuições de empregadores e empregados. Esse tem sido o caso até agora.

Essa legislação exige uma infusão na seguridade social de US\$ 48 bilhões do Tesouro Geral nos próximos sete anos [crítica endossada pelo senador Ernest Hollings, da Carolina do Sul]. Considero isso altamente irresponsável e perigoso para a estabilidade financeira de nossa nação.

A maioria dos problemas financeiros da seguridade social foi causada pela ânsia do Congresso de liberalizar benefícios, confiando em suposições róseas para pagar o custo, juntamente com a falta de coragem subsequente para financiar seu compromisso com os impostos, ou para reduzir futuros benefícios não financiados quando as premissas otimistas provaram ser errôneas.

O que o Congresso fez agora é abrir as comportas para futuras infusões massivas de fundos do Tesouro Geral à seguridade social. O fundo geral em breve estará US\$ 2 trilhões no vermelho, e está aumentando os déficits à taxa de US\$ 200 bilhões a cada ano.

Tal procedimento só pode levar a taxas de juros desnecessariamente altas e inflação imprudente. A longo prazo, não salvará a seguridade social para minar a fé das pessoas no dinheiro do seu governo. Mas então você vai para 1984 e vê esses outros itens, por exemplo, fornecendo transferências gerais de fundos em vez de uma parte do imposto sobre folha de pagamento de empregados autônomos. Eles aumentam o imposto do autônomo, mas realmente todas as pessoas pagam impostos mais altos? Ah não. Eles dão a eles um crédito contra o Tesouro Geral pela maior parte desse valor. Eles nem sequer dizem na declaração de imposto que eles pagaram e obtêm de volta quando eles entregam a declaração de imposto. Isso é tudo resolvido na complexidade da linguagem, então eles pagam um pouco mais do que pagavam antes, mas você coloca uma quantia muito maior no fundo como se uma quantia maior fosse

paga. O quanto isso é bom? Bem, em 1984 isso é bom para tirar US\$ 900 milhões do Tesouro Geral. [tradução nossa]³¹³

A proposta entretanto será aprovada por 58 votos favoráveis e 14 contrários no Senado. Na Câmara, seria aprovada por 243 votos favoráveis, 102 contrários. A lei seria sancionada pelo Presidente Reagan no dia 20 de abril, numa cerimônia no Jardim da Casa Branca, à qual esteve presente Greenspan, O'Neill, Howard Baker, líder da maioria no Senado, entre outros.

Conclusão

Passado o período eleitoral, no qual os republicanos pagaram o preço por conta dos cortes dos dois primeiros anos, o Partido Democrata dedicou-se a uma iniciativa verdadeiramente bipartidária em matéria de bem-estar social, que consistia num plano de resgate financeiro e reforma do sistema de seguridade social. Nesta reforma, foram feitos

³¹³ Congressional Record, 1983, Vol. 129, Parte 6, p. 7278. No original: "Mr. President, I cannot support the conference committee report on the social security bill because it will permit the transfer of General Treasury funds to the social security system. I stated in October 1982, more than 3 months prior to issuance of the Social Security Reform Commission's recommendations, that I could not support any legislation that financed social security by merely increasing the national debt. The concept of social security, when it was established under the Franklin Roosevelt administration, was that it should be a system wholly supported by the contributions of employers and employees. That has been the case up until now. This legislation calls for an infusion to social security of \$48 billion from the General Treasury over the next 7 years [crítica endossada pelo Senador Ernest Hollings, da Carolina do Sul]. I consider this highly irresponsible and dangerous to the financial stability of our Nation. Most of social security's financial problems were caused by Congress eagerness to liberalize benefits, relying on rosy assumptions to pay the cost, coupled with the subsequent lack of courage to either fund its commitment with taxes, or to reduce future unfunded benefits when the optimistic assumptions proved to be erroneous. What Congress now has done is open the floodgates to future massive infusions of General Treasury funds to social security. The general fund will soon be \$2 trillion in the red, and it is running up deficits at the rate of \$200 billion each year." Such a procedure can only lead to needlessly high interest rates and reckless inflation. In the long run it will not save social security to undermine the faith of the people in the money of their government. But then you go on to 1984 and you see these other items, for example providing general fund transfers in lieu of a portion of the self-employment payroll tax. They raise the self-employment tax, but do the people pay all the higher tax? Oh, no. They give them a credit against the General Treasury for most of that amount. They do not even say on the tax return that they paid it and get it back when they file the tax return. That is all taken care of in the complexity in the language, so they pay somewhat more than they were paying before, but you put a much larger amount in the trust fund as though a higher amount were paid. How much is that good for? Well, in 1984 that is good for \$900 million out of the General Treasury.

cortes considerados penosos para a população, embora se tenha procurado amenizar alguns de seus impactos (por exemplo, através do aumento dos benefícios da seguridade suplementar). Democratas e republicanos concordavam nas linhas gerais dessa reforma, estando a resistência reduzida a margens que acreditavam que o Tesouro deveria bancar uma parte maior dos benefícios da seguridade social, no lado liberal, ou uma resistência conservadora, em ambos os partidos, que considerava que a proposta não era dura o suficiente e ainda obrigava o Tesouro a resgatar os fundos em caso de necessidade. No entanto, não foi suficiente para evitar a aprovação da proposta, que teve o patrocínio tanto da Casa Branca como da liderança do partido na Câmara, como O'Neill, Pepper, Pickle, Rostenkowski e outros.

O principal ponto de divisão dentro do Partido Democrata se deu em torno das emendas Pickle ou Pepper. Entretanto, foram diversas manifestações de apoio e agradecimento a ambos os congressistas pelo trabalho realizado, de modo que a escolha entre uma ou outra não prejudicou a aprovação do projeto como um todo. Sendo a proposta mais conservadora por não onerar a folha, a emenda Pickle teve maior apoio na ala conservadora do Partido Democrata, o que foi determinante para sua aprovação. A comparação entre as duas emendas reflete uma diferença de concepção que não colocou em questão em nenhum momento, entretanto, o resultado final, condicionado por uma situação emergencial dos fundos que colocou os congressistas numa situação de extrema pressão para aprovar uma reforma qualquer que fosse. Com isso, democratas e republicanos se uniram pontualmente em 1983 para promoverem mudanças na seguridade social.

4.3 Déficit, welfare e as eleições de 1984

O cenário econômico em 1984 era muito diferente dos dois anos anteriores: a economia americana iniciara uma franca recuperação. Embora o desemprego ainda

permanecesse alto, já começara a cair; o PNB demonstrava forte crescimento, e a inflação estava no patamar mais baixo após muitos anos de inflação alta, em 4%. Além do desemprego, outro indicador que preocupava era o déficit. Os cortes de impostos sem o corte de gastos correspondente apresentava sua fatura, aumentava a dívida pública e elevava ainda os gastos com juros no orçamento, ameaçando uma bola de neve. Entretanto, isso não parecia preocupar os eleitores norte-americanos naquele momento. Reagan, com a retomada da sua popularidade a níveis próximos do inicial, era candidato absoluto do Partido Republicano. No início de 1984, 57% aprovavam o trabalho do presidente, enquanto 32% desaprovavam, de acordo com pesquisa CBS/New York Times.³¹⁴ O que salvaria a disputa em 1984 do tédio total seria, sem dúvida, a disputa dentro do Partido Democrata pela vaga.

O orçamento de 1985, possivelmente por conta das eleições, transformou-se numa batalha encarniçada, muito mais difícil que a do ano anterior. Iniciou-se um cabo de guerra, cada vez mais comum nessas ocasiões: enquanto os integrantes republicanos faziam força pela aprovação de um orçamento generoso na defesa, pautados pelo chamado Rose Garden Plan³¹⁵, os democratas na Câmara haviam aprovado o chamado orçamento “pay-as-you-go”. A regra consistia basicamente em que nenhuma nova despesa poderia ser proposta sem que fosse indicada receita equivalente. O objetivo desta medida, segundo Palazzolo, era forçar o governo a, caso quisesse aumentar os gastos militares, tivesse de se comprometer também com um aumento de impostos.³¹⁶ Ao mesmo tempo, os democratas faziam uma ofensiva

³¹⁴ POMPER (1985, p. 5).

³¹⁵ O Rose Garden Plan previa um teto no aumento de gastos em 7% com defesa, e 2% nos gastos domésticos, bem como fechar brechas tributárias. Reduzia os gastos militares em 41 bilhões e os domésticos em 43 bilhões. PALAZZOLO (1992, p. 160).

³¹⁶ PALAZZOLO (1992, p. 160).

Em junho, enquanto não era aprovada uma versão definitiva da resolução para o ano fiscal de 1985, o Congresso aprovou uma medida de redução do déficit de 63 bilhões, dos quais 50 viriam de novas receitas e 13 de cortes em programas domésticos.

A comissão de conferência daquele ano não chegaria a um desfecho até setembro, quando O'Neill e Howard Baker selariam um acordo no qual Baker aceitaria reduzir o valor autorizado para o projeto do míssil MX, enquanto O'Neill se comprometia, em nome dos democratas, a não reduzir mais o orçamento com defesa. A primeira resolução daquele ano seria aprovada às vésperas do ano fiscal de 1984, prevendo um aumento real de 5% nos gastos com defesa, escalonando entretanto os gastos com o projeto MX.³¹⁷

Em relação ao processo eleitoral, desde o início das primárias, Walter Mondale, vice de Jimmy Carter e um baluarte do liberalismo democrata, corria como o principal candidato. Em certos momentos da campanha, sofreria a perigosa concorrência de Gary Hart, à direita, que pregava uma espécie de reformulação tecnocrática do liberalismo, de modo a apelar para novos eleitores do partido em potencial (trabalhadores de escritório, jovens, eleitores da nova economia tecnológica que surgia em torno do Vale do Silício; esses eleitores foram chamados à época de Atari Democrats); e à esquerda a concorrência do Reverendo Jesse Jackson.

Hart, Senador pelo Colorado, era considerado um moderado em matérias econômicas, e de certo modo antecipava algumas tendências do Partido nos anos 80, que culminariam na fundação do DLC. Jackson era uma liderança importante do movimento negro, mas procurava ampliar o alcance de sua candidatura para grupos que se sentiam alienados pelas posições centristas de algumas alas do partido, além de ser uma reação ao hábito das lideranças partidárias de se tomar o apoio de negros e outras minorias como

³¹⁷ PALAZZOLO (1992, p. 161).

gado. A candidatura de Jackson buscava vocalizar esses grupos e representá-los no debate eleitoral fora das elites partidárias.

Tanto a candidatura de Jackson como a de Hart, entretanto, foram vítimas das mudanças pelas quais passaram os procedimentos de escolha do candidato democrata desde a reforma de 1972: o caminho para um insurgente estava consideravelmente dificultado não apenas pela existência dos superdelegados, mas também por percentagens de corte para que um certo candidato pudesse ser representado por delegados de um estado. Esta mudança em particular favorecia campanhas que tivessem estrutura no maior número possível de estados, e tirava a força de candidaturas insurgentes que procurassem jogar com as regras embaixo do braço. Embora tenha sofrido alguns reveses, a candidatura de Mondale sempre teve aparições bastante significativas em todos os estados, ora vencendo, ora perdendo para Hart, ora para Mondale. Entretanto, tanto Jackson como Hart não tinham força para aparições consistentes em todos os estados, por falta de uma estrutura profissional de campanha. Não conseguiam, portanto, reverter suas respectivas popularidades em número de delegados suficiente para concorrer seriamente com Mondale.

Jackson ainda foi atrapalhado por algumas controvérsias em relação a acusações de anti-semitismo: sua referência aos judeus como “Hymies”, bem como sua relação com Louis Farrakhan. Ao final, não atingira seu objetivo de montar uma coalizão arco-íris, marcada pela diversidade do eleitorado. Tirando o eleitorado negro, solidamente apoiando Jackson, nenhum outro grupo demográfico inclinou-se decididamente para sua candidatura.³¹⁸

Hart, por sua vez, foi o adversário mais competitivo para Mondale. Vitórias precoces em Iowa e New Hampshire foram capazes de dar ao candidato um aspecto de

³¹⁸ POMPER (1985, p. 14-16).

competidor a altura. Venceria ainda em Maine, Wyoming e Vermont. Na Super-Terça, em 13 de março, venceu em Massachusetts, Rhode Island e Florida, enquanto Mondale venceu em Alabama e Georgia. Depois, Mondale acabaria por selar sua vitória em estados industriais importantes, como Michigan, Illinois, New York, Pennsylvania. Na chamada Super-Terça II, em 8 de maio, Hart venceu apertado em Ohio e Indiana. Em 5 de junho, último dia das primárias, venceria na Califórnia e dois outros estados, mas Mondale conseguira uma vitória grande o suficiente em New Jersey para selar sua candidatura.

Mondale, por outro lado, não era um candidato que desagradasse aos movimentos sociais do Partido Democrata. Se negros, latinos, estavam dispostos a apoiar Mondale numa hipotética vitória (que acabaria se concretizando), o apoio do movimento sindical, consubstanciado no AFL-CIO, veio ainda durante as primárias, num apoio precoce inédito. Em todas as outras eleições, o AFL-CIO aguardava a definição do candidato para negociar seu apoio. Desta vez, entretanto, o AFL-CIO quebrou esta tradição. Em troca, Mondale defenderia um programa de treinamento e empregabilidade para desempregados crônicos, bem como tintas nacionalistas ao falar de livre comércio (“Para as grandes companhias que mandam nossos empregos para fora, minha mensagem é: nós precisamos desses empregos aqui em casa. E nosso país não vai ajudar seu negócio – a não ser que seu negócio ajude nosso país”³¹⁹) O apoio do movimento feminista, por sua vez, estava representado na National Organization for Women.³²⁰ Embora Reagan e o Partido Republicano pudessem significar uma ameaça às pautas feministas (o programa de governo republicano em 1984 conteria oposição explícita não apenas à descriminalização do aborto promovida por *Roe v. Wade*, mas também à Emenda Constitucional que previa direitos iguais para homens e mulheres, a Equal Rights Amendments), querendo

³¹⁹ Congressional Quarterly Weekly Report, 29, p. 1792-1794. 21 jul 1984. Apud PLOTKIN (1985, p. 45). No original: “To big companies that send our jobs overseas, my message is: We need those jobs here at home. And our country won’t help your business – unless your business helps our country”

³²⁰ POMPER (1985, p. 12-13).

solidificar o apoio feminista a Mondale, sua campanha decidiu escolher como vice a deputada Geraldine Ferraro. A escolha tinha um papel histórico, pois seria a primeira vez que uma mulher concorreria numa chapa presidencial. Ferraro era considerada membro fiel da tradição democrata, de um estado progressista, e ao mesmo tempo considerada competente em pesquisas de opinião. Entretanto, acabaria se envolvendo numa controvérsia em relação à divulgação ou não de sua declaração de imposto de renda e a de seu marido. Se comprometendo a divulgar a sua e a de seu marido, acabou voltando atrás no que tocava ao cônjuge. Embora tenha gerado um certo debate sobre machismo, posto que suas finanças não necessariamente estavam atreladas à do marido, Ferraro acabou ficando numa posição vulnerável por ter se comprometido e depois voltado atrás.

321

Henry A. Plotkin, pesquisador independente à época convidado pelo Prof. Gerald Pomper, de Rutgers-New Brunswick para participar de sua coletânea sobre as eleições de 1984, afirma que as propostas tributárias progressistas, pró-sindicatos, e os acenos a grupos étnicos da campanha de Mondale eram uma tentativa de resgatar, infundindo alguma novidade, a coalizão Rooseveltiana do New Deal, incluindo negros de maneira mais proativa, além de mulheres, bem como recuperar a fidelidade dos trabalhadores católicos, judeus, blue-collar, bem como os mais necessitados. Era uma tentativa de, construindo uma coalizão efetiva, ir para além da acusação recorrente ao Partido Democrata da década de 1980, de ser refém de grupos de interesse, seja grupos identitários radicais, seja o chamado *big labor*, personificado no AFL-CIO. Entretanto, Plotkin nota que a capacidade de o movimento sindical dar a vitória nas primárias a Mondale, mas não a vitória nas eleições gerais, era uma mostra de que o movimento já não tinha o mesmo poder de influência na política americana.³²²

³²¹ POMPER (1985, p. 73).

³²² PLOTKIN (1985, p. 44-48).

De juízo diferente é Taylor E. Dark, pesquisador associado da Escola de Graduação em Estudos Americanos da Universidade de Doshisha, no Japão. Em seu livro sobre a relação do partido com o movimento sindical, Dark considera que o resultado de Mondale não demonstra isso categoricamente: a partir de pesquisa do cientista político David Sousa, Dark afirma que os 56,8% de pessoas que votaram em Mondale e eram de lares com membro sindicalizado, esta seria uma porcentagem próxima à de Hubert Humphrey (57,9%) e excederia o resultado de Jimmy Carter (55,3%). Quando se compara o resultado com não sindicalizados, a diferença é de 19,4%, a maior diferença desde 1964 (37,4% dos não sindicalizados votaram em Mondale). Quando são contados não os membros de famílias sindicalizadas, mas apenas o trabalhador filiado, a porcentagem iria para 61% contra 39%, embora Dark admita que exista evidência de que trabalhadores de colarinho azul de modo geral estão mais insatisfeitos com o partido democrata e com o sistema político de modo geral.³²³

O movimento negro, embora fosse apoiar Mondale nas eleições gerais por fidelidade ao partido, buscava entretanto outros canais para expressar sua insatisfação com um partido que desde o movimento pelos direitos civis teve os votos dos negros como certo. A chamada *rainbow coalition* de Jesse Jackson também era uma tentativa de dar uma união a grupos que em tese estariam fragmentados:

O branco, o hispânico, o negro, o árabe, o judeu, a mulher, o nativo americano, o pequeno fazendeiro, o negociante, o ambientalista, o ativista pacifista, o jovem, o velho, a lésbica, o gay e a pessoa com deficiência compõem a colcha americana. [tradução nossa]³²⁴

³²³ DARK (1999, p. 132-133).

³²⁴ Congressional Quarterly Weekly Report, 29, p. 1792-1786. 21 jul 1984. Apud PLOTKIN, In: POMPER (1985, p. 47). No original: "The White, the Hispanic, the black, the Arab, the Jew, the woman, the Native American, the small farmer, the business person, the environmentalist, the Peace activist, the young, the old, the lesbian, the gay and the disabled make up America's quilt."

Em relação aos temas de campanha, não foi uma campanha particularmente marcada pelos temas considerados “quentes”. A plataforma democrata fora “costurada” de modo a contemplar os eleitores de Hart em boa parte do programa econômico, e evitava-se temas polêmicos. Apenas cinco itens tiveram de ser decididos em votação na plenária. Mondale aceitara uma limitação dos poderes presidenciais para intervenções estrangeiras, uma demanda de Hart, bem como uma demanda de Jackson para omitir a oposição a cotas em programas de ações afirmativas. Outras três propostas de Jackson foram derrotadas: banir o “primeiro uso” de armas nucleares, cortar o orçamento de defesa abaixo dos níveis correntes e eliminar segundo turno de primárias em alguns estados do sul.³²⁵ O Partido Democrata havia faturado politicamente dois anos antes com o tema da seguridade social, mas em 1983 havia colaborado com a Casa Branca para reformar o sistema e portanto estava numa situação pouco propícia a voltar ao tema. Mondale acabaria adotando o déficit, e as prioridades do orçamento, em especial os gastos com defesa, como um mote de campanha. Numa aparente inversão da tradição político-partidária dos EUA, o Partido Republicano havia se transformado no partido dos grandes déficits, e isso colocou o Partido Democrata numa posição de defesa da responsabilidade fiscal, de modo a diminuir o déficit. Entretanto, o déficit era um tema de difícil compreensão pela população, especialmente num contexto em que a retomada do crescimento estava indo de vento em popa. Um tema conexo, entretanto, que era de extrema delicadeza, era o aumento de impostos como forma de cobrir o déficit. Mondale, no discurso em que aceita a candidatura, afirma “No fim do meu primeiro mandato, eu vou reduzir o déficit do orçamento de Reagan em dois terços. Vamos falar a verdade... o Sr. Reagan vai aumentar impostos, e eu também. Ele não vai te dizer isso. Eu acabei de

³²⁵ POMPER (1985, p. 24-25).

dizer.”.³²⁶ A promessa dos republicanos, entretanto, era de que não aumentaria a carga sobre os ombros do contribuinte norte-americano. Sem dúvida, a estratégia de Mondale visava angariar apoio através da sinceridade. Não pode ser considerada um “sincericídio”. Mas sem dúvida dificultava o crescimento de sua campanha num país que havia eleito Reagan pela primeira vez com o mandato de reduzir o tamanho do estado. É bem verdade que o Tax Equity and Fiscal Responsibility Act, bem como o Deficit Reduction Act, aprovado em junho daquele ano, haviam aumentado impostos no balanço geral, ainda que boa parte desse aumento se devesse ao fechamento de brechas na legislação tributária. Entretanto, Reagan significava ao menos a garantia de ter, na Casa Branca, uma pessoa que era percebida como comprometida com a pauta da redução da carga tributária, ainda que tenha tido de voltar atrás em alguns cortes do ERTA de 1981. O corte de impostos seria compensado pela redução do tamanho do papel social do Estado. Em seu discurso de nomeação como candidato republicano, Reagan afirma:

Não é nossa escolha realmente esquerda ou direita, mas para cima ou para baixo: para baixo através do estado de bem-estar para o estatismo, para mais e mais gigantismo do governo, acompanhado sempre por mais autoridade do governo, menos liberdade individual e por fim totalitarismo, sempre avançado para nosso próprio bem. [tradução nossa]³²⁷

Retomando o tema ao longo da campanha, disse Reagan em discurso pago mais tarde: “A solução última para os deficits orçamentários devem ser uma restrição compulsória na capacidade do Congresso de gastar e uma simplificação do sistema tributário”. Mario Cuomo, governador de Nova York que seria o *keynote speaker* da

³²⁶ POMPER, (1985, p. 28). No original: “By the end of my first term, I will reduce the Reagan budget deficit by two thirds. Let’s tell the truth... Mr. Reagan will raise taxes, and so will I. He won’t tell you. I just did.”

³²⁷ Reagan Acceptance Speech, Congressional Quarterly Weekly Report, 34, 25 Agosto de 1984. Apud PLOTKIN (1985, p. 43). No original: “Isn’t our choice really not one of left or right, but of up or down: down through the welfare state to statism, to more and more government largesse, accompanied always by more government authority, less individual liberty and ultimately totalitarianism, always advanced for our own good.”

Convenção Democrata que seria realizada pouco tempo depois, contraargumentou: “O Presidente, por exemplo, fala sobre o Congresso reduzir o déficit. O que ele não te diz é que é o déficit dele”. [tradução nossa]³²⁸

No que tange ao desempenho pessoal dos candidatos, era muito difícil para Mondale ou qualquer outro candidato competir com Ronald Reagan numa eleição televisiva. É bem verdade que, durante o primeiro debate, Reagan teve uma apresentação ruim, se mostrou confuso em alguns momentos, e teve uma queda significativa nas pesquisas. No momento mais célebre, tentou repetir uma linha que fez sucesso em 1980 e recebeu uma lição de Mondale:

Reagan - Você sabe, eu não ia dizer isso, mas eu não posso evitar: lá vai você de novo ...

Mondale: Agora, Sr. Presidente, você disse: "Lá vai você de novo". Certo. Lembra-se da última vez que você disse isso?

Reagan: Hum hum.

Mondale: Você disse isso quando o presidente Carter disse que você cortaria o Medicare. E você disse: "Ah, não, aí vai você de novo, senhor presidente". E o que você fez logo após a eleição? Você foi lá e tentou cortar US\$ 20 bilhões do Medicare. [tradução nossa]³²⁹

Entretanto, em meio a rumores de que estaria ficando velho demais para o cargo, ou simplesmente senil, Reagan no segundo debate saiu-se com a seguinte tirada: “Não farei da idade um tema desta campanha: não explorarei para fins políticos a juventude e

³²⁸ THE NEW YORK TIMES (1984, p. 16). No original: “The ultimate solution to budget deficits must be a mandatory restriction on the Congress' ability to spend and a simplification of the entire tax system.”; “The President, for example, talks about Congress reducing the deficit. What he doesn't tell you is that it's his deficit.”

³²⁹ POMPER (1985, p. 76), citando o The New York Times. Textos dos debates também podem ser achados em <http://www.presidency.ucsb.edu/debates.php>. The American Presidency Project, da UCSB (University of California Santa Barbara). No original: “Reagan - You know, I wasn't going to say this at all, but I can't help it: there you go again...”

Mondale: Now, Mr. President, you said: “There you go again”. Right. Remember the last time you said that?

Reagan: Um hmm.

Mondale: You said it when President Carter said that you were going to cut Medicare. And you said: ‘Oh, no, there you go again, Mr. President’. And what did you do right after the election? You went out and tried to cut \$20 billion out of Medicare”

inexperiência de meu adversário”, [tradução nossa] ao que a plateia explode em gargalhadas acompanhadas até por Mondale no púlpito adversário. Este episódio é Reagan no que tinha de melhor: sua performance pessoal, seu timing de ator, suas famosas “tiradas”. Em pesquisas de opinião, as políticas adotadas pela Casa Branca eram consideradas inadequadas pela maioria da população, que considerava os gastos militares altos demais, eram contra cortes nos programas sociais (embora o *welfare* fosse de modo geral muito mal visto), que os cortes de impostos favoreciam muito mais os ricos que a classe média; entretanto, nada disso repercutia na popularidade de Reagan, desde que a economia estivesse indo bem, o que levou os comentaristas políticos a chamarem-no de “Teflon president”, um presidente que parecia imune à impopularidade de suas políticas. Ao mesmo tempo, entretanto, Reagan assumiu novamente o compromisso de manter benefícios presentes e futuros da seguridade social.³³⁰

Daí deriva a análise de Pomper de que o mandato de Reagan, que venceu as eleições com esmagadora maioria no Colégio Eleitoral³³¹, seria mais um mandato pessoal do exercício de liderança do presidente do que propriamente um endosso a suas políticas:

Como as pesquisas mostraram que as políticas de Reagan eram menos populares do que o próprio presidente, a organização de Mondale acreditava que uma "estratégia de temas" continuaria levando a um dia nacional de revelação. Os eleitores viriam a entender que apenas Mondale faria o que a maioria queria em relação a déficits, ou a um congelamento nuclear, ou a controles ambientais, ou direitos civis. A premissa errada dessa estratégia era que ela via uma eleição presidencial como uma gigantesca pesquisa de opinião pública sobre um acúmulo de questões. Uma eleição presidencial envolve questões, mas é mais simplesmente uma escolha de liderança para lidar com necessidades sociais reconhecidas por meios aceitáveis. Embora os eleitores reconhecessem os problemas citados por Mondale, eles continuaram a ver Reagan como o melhor líder para resolver esses problemas. [tradução nossa]

³³²

³³⁰ POMPER (1985, p. 76).

³³¹ Reagan venceria em todos os estados, exceto em Minnesota, estado natal de Mondale, e Washington DC.

³³² POMPER (1985, p. 74). O autor também discute esta tese nas páginas 79-81. No original: ““Because polls showed that Reagan policies were less popular than the President himself, the Mondale organization believed that a continued ‘issues strategy’ would eventually lead to a national day of revelation. Voters would come to understand that only Mondale would do what a majority wanted in regard to deficits, or a

Do ponto de vista das políticas públicas defendidas pelos candidatos, que não podem ser inteiramente ignoradas, entretanto, é necessário dizer que os temas considerados mais “quentes” eram atribuídos aos republicanos como mais capazes de resolver: crescimento econômico, controle da inflação e do déficit, manter a nação fora da guerra, fazer frente à Rússia, manter defesas fortes e lidar com o tema da oração nas escolas. Os democratas eram preferidos pela maior parte da população em suas posições sobre equidade, ajuda aos pobres e seguridade social; entretanto, diferentemente de 1982, estes não foram temas centrais na eleição de 1984.³³³

Keeter tabulou dados das pesquisas ABC/Washington Post e Los Angeles Times sobre os assuntos mais importantes para os eleitores e em quem eles votaram:³³⁴

Assuntos importantes na eleição presidencial			
	Percentual de eleitores	Percentual de eleitores de Reagan	Percentual de eleitores de Mondale
Pesquisa ABC Washington Post			
O assunto no qual você mais gosta da posição de seu candidato			
Gastos militares	14	75	25
Seguridade social	12	43	57
Desemprego	12	58	42
Déficit do orçamento federal	14	47	52
Gastos governamentais	17	82	17
Problemas dos pobres	12	11	89

nuclear freeze, or enviromental controls, or civil rights. The flawed premise of this strategy was that it viewed a presidential election as a gigantic public opinion poll on an accumulation of issues. A presidential election does involve issues, but it is most simply a choice of leadership to deal with recognized societal needs by acceptable means. While voters did recognize the problems cited by Mondale, they continued to see Reagan as the better leader to resolve these problems”.

³³³ Apud POMPER (1985, p. 83-84). CBS New York Times Poll, 14 de outubro de 1984. LA Times, 16 de outubro de 1984.

³³⁴ Apud KEETER (1985, p. 96).

Aumento de impostos	9	87	13
Relações exteriores	10	68	32
O assunto no qual você mais desgosta da posição do candidato no qual você não votou			
Gastos militares	20	40	60
Seguridade social	6	33	67
Desemprego	5	30	69
Déficit do orçamento federal	10	43	57
Gastos governamentais	13	84	15
Problemas dos pobres	10	24	75
Aumento de impostos	26	92	8
Relações exteriores	10	59	41
Pesquisa Los Angeles Times			
Que assuntos (se algum) foram importantes para escolher seu voto (escolher até dois)			
Gastos do governo	22	69	31
Déficit do orçamento federal	19	48	52
Relações exteriores	19	67	33
Controle de armas nucleares	18	33	67
Inflação	17	83	17
Impostos	17	80	20
Desemprego	14	42	58
Direitos civis	12	26	74
Nenhum assunto	11	72	25
Proteção ambiental	4	26	74
Problemas agrários	4	54	46

Tabela 5 – Assuntos mais importantes na eleição presidencial

Em relação a programas sociais, o resultado é mais confuso: quase 80% disseram que eram contra novas reduções nos gastos contra a pobreza, e quase 40% eram a favor de maiores gastos; entretanto, as pesquisas que costumam tratar da palavra “welfare” costumam trazer resultados significativamente diferentes: consistentemente, pesquisas CBS News/The New York Times medem que a maioria das pessoas acredita que a maior parte das pessoas que recebem benefícios de welfare poderiam viver por conta própria se tentassem.³³⁵

Na verdade, esta contradição é apenas aparente: a maior parte da população é a favor de gastos sociais, mas o welfare é percebido como uma modalidade de gasto social ineficiente, que não chega àqueles que realmente necessitam, propensos a fraudes etc.

Também é preciso ressaltar que, além da desaprovação da população em relação a algumas posições da administração, a maioria dos americanos também repelia a Moral Majority e suas formas de atuação, considerando suas posições excessivamente radicais, bem como suas posições radicais sobre o aborto.³³⁶ A maioria que havia em torno dos planos de Reagan para aumentar os gastos militares também havia se erodido: numa pesquisa de julho, 48% do público acreditava que os planos de Reagan para aumentar os gastos militares haviam ido longe demais. A outra metade se dividiu entre os que acreditavam que o governo estava gastando pouco ou a quantia necessária.³³⁷

A eleição para o Congresso em 1984 traria poucas novidades, e o equilíbrio se manteria. Até mesmo alguns candidatos liberais venceram corridas, como Paul Simon, de Illinois, que sairia da Câmara naquele ano para ocupar uma vaga no Senado. Os republicanos perderiam duas cadeiras no Senado e ganhariam 14 na Câmara.

³³⁵ KEETER (1985, p. 98).

³³⁶ Apud POMPER (1985, p. 74). William Schneider, *National Journal* 16 (8 de setembro de 1984), p. 1690-1691. Adam Clymer, *New York Times*, 25 de novembro de 1984.

³³⁷ Pesquisa ABC/Washington Post, julho de 1984, apud KEETER (1985, p. 100).

Quanto ao sentido da derrota esmagadora de Mondale, embora o fato tenha engrossado o coro dos que pediam uma renovação do partido e suas pautas, a situação é um pouco mais complexa do que apenas “mais uma derrota do liberalismo do New Deal”. Como vimos, Reagan era um presidente extremamente popular com bastante carisma, mas muitas de suas políticas não gozavam de apoio majoritário da população, de acordo com pesquisas de opinião. Também se pode falar em algumas causas do esgarçamento da coalizão do New Deal: alienação das populações imigrantes católicas da Costa Leste por razões morais (este fator vinha atuando pelo menos desde 1972, com a guinada identitária dada pelo Partido Democrata), enfraquecimento do movimento sindical nos anos 80 pelo aumento do setor de serviços e diminuição da proporção de empregados filiados, além da alienação de parte da população judaica mais conservadora por razões semelhantes às mencionadas para a população católica, além de preocupações em relação ao compromisso do Partido Democrata com a defesa dos interesses do Estado de Israel no Oriente Médio. Em compensação, a população negra, cujo apoio ao New Deal era ténido em função da ausência de medidas significativas de combate à discriminação e a participação do Partido Democrata do sul na aliança, agora abraçava em sua maioria esmagadora o Partido Democrata como representante dos seus interesses.

Porcentagem do eleitorado em 1984		1984		1980		
		Reagan	Mondale	Reagan	Carter	Anderson
	Partido					
38	Democratas	26	73	26	67	6
26	Independentes	63	35	55	30	12
35	Republicanos	92	7	86	9	4
	Sexo e status marital					
47	Homem	61	37	55	36	7
53	Mulher	57	42	47	45	7
68	Casado	63	37	Não disponível		
32	Não-casado	51	47			

	Idade					
24	18-29	58	41	43	44	11
34	30-44	58	42	54	36	8
23	45-59	60	39	55	39	5
19	60 ou mais velho	63	36	54	41	4
8	Primeiro voto	60	39	Não disponível		
	Ocupação					
30	Profissional/ad ministrador	62	37	57	32	9
13	Colarinho branco	59	40	50	41	8
14	Colarinho azul	53	46	47	46	5
3	Desempregado	31	68	39	51	8
21	Usa computador (casa/trabalho)	62	37	Não disponível		
26	Sindicalizado	45	53	43	48	6
	Renda*					
15	Abaixo de \$ 12.500	46	53	42	51	6
27	\$12.500-\$24.999	57	42	44	46	8
21	\$25.000-\$34.999	59	40	52	39	7
18	\$35.000-\$50.000	67	32	59	32	8
13	Acima de \$50.000	68	31	63	26	9

Percentagem do eleitorado em 1984		1984		1980		
		Reagan	Mondale	Reagan	Carter	Anderson
	Educação					
8	Menos que ensino médio	50	49	46	51	2
30	Ensino médio completo	60	39	51	43	4
30	Ensino superior incompleto (some college)	60	38	55	35	7
29	Ensino superior completo	59	40	52	35	11

	Raça e grupo étnico					
86	Branco	66	34	55	36	7
10	Negro	9	90	11	85	3
3	Hispânico	33	65	33	59	6
	Religião					
51	Protestante Branco	73	26	63	31	6
26	Católico	55	44	49	42	7
3	Judeu	32	66	39	45	15
15	Cristão renascido branco	80	20	63	33	3
	Tamanho da comunidade					
12	Grande cidade	36	62	35	54	8
55	Subúrbios-cidades pequenas	57	42	53	37	8
33	Área rural e pequenos municípios	69	29	54	39	5

*Categorias de renda familiar em 1980: abaixo de \$10.000, \$10.000-14.999, \$15.000-24.999, \$25.000-50.000, acima de \$50.000.

Tabela 6 – Composição do eleitorado americano em 1984 e 1980

Fonte: POMPER (1985, P. 67-68)

À luz desses resultados, é possível extrair a conclusão de que o eleitorado americano, longe de dar um endosso à onda conservadora dos anos 80 e as posições mais conservadoras do governo Reagan, dava-lhe um mandato pelas suas competências pessoais. Era um mandato condicionado por índices crescentes de ticket-splitting a cada ano, que é a prática de votar em partidos distintos para a presidência e para cargos legislativos, o eleitorado, especialmente a parcela crescente que se identifica como “independente”, procurava, como fiel da balança, um candidato moderado que fosse capaz de fazer a máquina governamental funcionar. Em outras palavras, a maioria do eleitorado deu a Reagan um mandato não para passar um rolo compressor sobre a

oposição, mas para, na Casa Branca, entrar em acordo com os democratas no Congresso, pautado pelos princípios gerais de sua filosofia de reduzir o tamanho do estado e seu mantra “no new taxes”, “sem novos impostos”.

Do ponto de vista das eleições para o Congresso, o perfil dos novos eleitos pelo Partido Democrata era mais moderado que a “turma de 1982”. Isto se refletiu nas indicações de O’Neill para o Comitê de Orçamento: dois conservadores (Jenkins, Leath), dois moderados (MacKay, Slattery), e cinco liberais (Atkins, Barnes, Boxer, Russo, Schumer).³³⁸

No ano seguinte, seria fundado o DLC.

4.4 A política do Déficit: O Deficit Reduction Act de 1984 e Gramm-Rudman Hollings

Apesar de o déficit ter sido um dos motes da eleição de 1984, isso não impediu, entretanto, que se aprovasse em pleno período eleitoral um pacote de redução do déficit orçamentário, com apoio do centro de ambos os partidos, sancionada pelo presidente Reagan, a medida foi proposta por Dan Rostenkowski no Comitê de Caminhos e Meios. Sendo ela um pacote de um aumento de impostos de 50 bilhões de dólares, acompanhada de um corte de gastos de 13 bilhões em 4 anos, o pacote fiscal reduzia brechas, fazia ajustes no TEFRA, de dois anos antes, aumentava os impostos para bebidas alcoólicas, estendia a taxaçoão para telefones criada pelo TEFRA, restringia algumas isenções e benefícios fiscais, como benefícios para imóveis, computadores pessoais e automóveis de luxo.

No campo do corte de gastos, o Medicare novamente foi alvo de cortes, dentro do Deficit Reduction Act: totalizando 6,6 bilhões no programa, os cortes se dividiram entre

³³⁸ Notas dadas pelo Congressional Quarterly Almanac; liberais possuem avaliação de 67 a 100; moderados de 34 a 66; conservadores de 0 a 33: Jenkins, 21; Leath, 4; MacKay, 52; Slattery, 43; Atkins, 82; Barnes, 86; Boxer, 93; Russo, 72; Schumer, 90. Apud PALAZZOLO (1992, p. 153).

despesas administrativas e congelamento de valores dos repasses para médicos e hospitais, além de aumento no preço das mensalidades. O Medicaid, pelo contrário, recebeu um aumento de verbas de 347 milhões pela proposta (6,75 bilhões e 270 milhões, respectivamente, no relatório de conferência). Estas medidas foram percebidas positivamente pelos deputados democratas. Rangel, deputado democrata de Nova York, assinala que:

A liderança da conferência teve de se certificar que onde os cortes tivessem de ser feitos, especialmente na área do Medicare, que eles não fossem feitos integralmente sobre os idosos pobres e os doentes, mas que de fato nós fizéssemos um strike out pela primeira vez historicamente e incluíssemos os médicos para dividir parte desse custo. [tradução nossa]³³⁹

Segundo Wyden, do Oregon,

H.R. 4170 nos coloca num caminho para achar maneiras criativas, efetivas de manter os custos do Medicare baixos – não fazendo os idosos pagarem mais por menos serviços, mas eliminando o desperdício impregnado no sistema do Medicare. [tradução nossa]³⁴⁰

Alguns deputados, entretanto, protestaram, pelo fato de que a medida estendia o prazo pelo qual 25% dos custos do Medicare seriam cobertos por mensalidades, medida que havia sido adotada anteriormente em caráter provisório.

Outra medida inserida no *Deficit Reduction Act*, que é de nosso especial interesse aqui, é um dispositivo que visava reorganizar e integrar administrativamente os programas governamentais de *welfare*: permitia aos estados submeter projetos-piloto e ao governo federal financiar estes projetos, com o objetivo de permitir que o usuário do sistema pudesse, no mesmo lugar, encontrar todos os serviços de que necessitasse,

³³⁹ Congressional Record, 1984, Vol. 130, Parte 14., p. 19045. No original: “[T]he leadership of the conference had to make certain that where cuts had to be made, especially in the area of medicare, that they were not carried fully by the aged poor and the sick, but that indeed that we would strike out for the first time historically and included the doctors to share some of this expense.”

³⁴⁰ Congressional Record, 1984, Vol. 130, Parte 14. p. 19049. No original: “H.R. 4170 sets us on our way to finding creative, effective ways of keeping medicare costs down-not by making seniors pay more for fewer services, but by eliminating the waste built into the medicare system.”

podendo os estados, com a finalidade de integrar esses programas, solicitar ao governo federal uma autorização especial (waiver) para que algumas exigências legais pudessem ser ignoradas.

A proposta seria aprovada por 268 votos a 155 na Câmara e por 83 a 15 no Senado.

Passadas as eleições, o 99º Congresso teria de continuar a se debruçar sobre o tema do déficit e suas repercussões para as políticas públicas nos EUA. Embora nenhuma lei orçamentária anual (resoluções e processo de reconciliação considerados) do segundo mandato de Reagan tenha sido uma disputa tão feroz como em 1981, as disputas em relação ao orçamento prosseguiram. Os gastos com defesa continuaram sendo contestados por lideranças democratas no Congresso. Entretanto, em matéria de welfare, uma votação em especial, no tema da seguridade social, deve ser destacada.

Na votação para o orçamento do ano fiscal de 1986, um novo confronto entre Reagan e O'Neill consubstanciaria as diferentes visões sobre os programas sociais. O processo de conferência daquele ano se debruçou sobre uma disposição da Câmara e outra do Senado: a da Câmara era o menor aumento dos gastos militares; a do Senado, uma proposta de congelamento do chamado COLA, ou *cost-of-living adjustment* dos benefícios da seguridade social, ou seja, a indexação dos benefícios pela inflação. Como a seguridade social era tema eleitoralmente muito sensível, a Casa Branca fizera um enorme esforço para, em votação no Senado, reunir as lideranças republicanas em torno do projeto. Quanto aos Senadores democratas, não teriam nenhuma razão para votar a favor da medida. Após intensa pressão, com um senador republicano comparecendo à votação numa cadeira de rodas, a votação da emenda à resolução do orçamento terminou empatada em 50-50. O vice-presidente, George H. W. Bush, foi chamado a desempatar a votação.

Entretanto, após sua aprovação, em negociação com Tip O'Neill, a Casa Branca decidira retirar o apoio ao fim do COLA, em troca de uma maior verba para gastos militares. Numa sessão de barganha política, Reagan preservou outros programas de seu interesse devolvendo o COLA aos democratas e aos beneficiários da seguridade social. Esta medida acabou indispondo Reagan com alguns senadores republicanos, que se viram apoiando uma medida extremamente custosa do ponto de vista político, apenas para que a Casa Branca retirasse seu apoio depois. De fato, alguns senadores atribuem a isso suas derrotas nas eleições de 1986, quando os democratas retomarão o controle do Senado.³⁴¹

A medida de maior impacto em relação ao déficit, entretanto, foi a resolução Gramm-Rudman-Hollings, que levava o nome de seus patrocinadores: os senadores republicanos Phil Gramm (Texas, filiado ao Partido Democrata até 1982) e Warren Rudman (New Hampshire), além do senador democrata Ernest Hollings (Carolina do Sul). Na verdade uma emenda a uma lei que alterava o teto da dívida, o Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act de 1985 criava um plano de redução do déficit num prazo de cinco anos, de modo que o déficit deveria ser zerado em 1991. Caso as metas para um determinado ano não fossem alcançadas, ocorreria o chamado “sequestro de fundos”, no qual 50% dos recursos necessários viriam de programas domésticos, e 50% do orçamento de defesa. Seguridade social, Medicare, programas sociais e o dinheiro direcionado para o pagamento de juros estavam isentos de sequestro, uma vez que estariam fora do orçamento, de acordo com as Social Security Amendments. GRH inclusive antecipava o início dessa separação para o ano de 1986.

A medida seria aprovada com apoio não muito entusiasmado da Casa Branca, uma vez que previa corte de gastos na defesa. Parte considerável dos democratas, por outro lado, se opunha à medida por temer cortes nos programas sociais.

³⁴¹ PALAZZOLO (1992, p. 162).

Parte de Gramm-Rudman-Hollings seria declarada inconstitucional pela Suprema Corte em 1986, entretanto: a Corte entendeu que, como o Escritório do Controlador-Geral, responsável pelos cortes, estava sob a égide do Poder Legislativo, isto geraria um desequilíbrio na relação entre os poderes; o Controlador-Geral estaria assumindo poderes executivos, incompatíveis com o cargo e o poder a que seu escritório pertencia.

Assim, em 1987, o Congresso aprovaria Gramm-Rudman-Hollings II, ou o 1987 Balanced Budget and Emergency Deficit Control Reaffirmation Act. Transferiu, assim, para o OMB a responsabilidade de efetuar os cortes.

Por uma série de razões, Gramm-Rudman-Hollings nunca foi uma medida efetiva de controle orçamentário, por várias razões: manobras contábeis que buscavam colocar o déficit em linha com as metas de GRH e GRH II, a quantidade de gastos que estavam excluídos dos cortes, os gastos que eram considerados despesas fixas, incluindo os chamados *entitlements*. Entretanto, Gramm-Rudman-Hollings foi responsável por colocar o tema do déficit no centro das prioridades orçamentárias. Para nosso tema, é relevante destacar a medida que estipulou a divisão igualitária entre gastos domésticos e gastos com defesa na eventualidade de um sequestro, bem como a exclusão da seguridade social e o Medicare.

4.6 O Tax Reform Act de 1986

As discussões do orçamento de 1986 começariam sob a sombra de GRH. No seu segundo ano fiscal em vigor, 1987, estabelecia um teto de 144 bilhões para o déficit. Se fosse ultrapassado, os cortes automáticos entrariam em vigor. De modo que as propostas de orçamento deveriam se ajustar às metas de déficit.

A Casa Branca propôs um orçamento com 8% de aumento real nos gastos com defesa, um corte de 32 bilhões nos gastos domésticos, e sem aumento de impostos. A proposta seria fragorosamente derrotada por 12 a 312. Os orçamentos da Casa Branca, a

esta altura, eram considerados sistematicamente como “dead on arrival”, isto é, mortos já ao chegar. Tinham valor meramente simbólico. De modo geral, a autoridade do presidente para interferir era pequena, inclusive por conta da inexistência, à época, da possibilidade de veto parcial a despesas orçamentárias (o chamado *line-item veto*), que obrigava o presidente a sancionar o orçamento aprovado pelo Congresso sob pena, não sendo derrubado seu veto, de ter de fazer recomeçar todo o trabalho de produção do orçamento.

Do lado republicano, a capacidade de estabelecer as prioridades do orçamento havia se deslocado para as mãos de Pete Domenici e Bob Dole. Na Câmara, os democratas que controlavam o Comitê de Orçamento fizeram uma proposta de um tímido aumento de impostos de 4,7 bilhões, bem como um orçamento para defesa de 285 bilhões, 35 bilhões a menos que a proposta da Casa Branca e 16 bilhões a menos que a proposta aprovada pelo Senado. Esta proposta, que tinha o apoio tanto dos conservadores como dos liberais do comitê, buscava reduzir os gastos com defesa de modo a produzir um déficit menor. A proposta seria aprovada por 245 a 179, e as diferenças entre as propostas da Câmara e do Senado seriam resolvidas no processo de conferência.

Em 1986, em pleno período eleitoral, foi aprovada uma medida de reforma do sistema tributário norte-americano. Na verdade, a proposta já estava no discurso do Estado da União, feito por Reagan naquele ano. Foi o segundo corte de impostos realizado pelo governo de Ronald Reagan. A diferença é que agora a medida tinha o apoio não apenas dos democratas mais conservadores, mas de deputados do centro de gravidade do Partido Democrata, como Richard Gephardt, do Missouri, que passariam a apoiar a medida, originalmente proposta por Dan Rostenkowski ainda em 1985. Seus impactos principais seriam:

- Diminuir as faixas de renda tributáveis;

- Elevar o teto da faixa de renda mais baixa, de US\$ 5.720 para US\$ 29.750 (para declarações conjuntas de pessoas casadas).

- Fechar algumas brechas da legislação tributária;

- Expandir as isenções e o chamado “income tax credit”;

- Aumentou as deduções para hipotecas e para investimentos em projetos de moradias baratas, com o Low Income Housing Tax Credit.

O “income tax credit”, ou “earned income tax credit”, é uma restituição no imposto devido, concedida a famílias com ou sem filhos (embora famílias sem filhos recebam um valor menor). Embora tenha a desvantagem de ser um instrumento de restituição apenas para famílias que possuam renda e declarem seus impostos, ao longo dos anos tornou-se uma medida bastante significativa para famílias de renda baixa e média, tornando-se uma espécie de programa social que merece ser mencionada aqui, embora não seja estritamente um programa de *welfare*. No centro do debate, em 1986, estava a questão da justiça tributária, de modo que o Partido Democrata é bem-sucedido em retomar da administração a iniciativa (embora colaborando com ela) no tema tradicionalmente republicano do corte de impostos, porém direcionando esse corte para as camadas da população que são seu eleitorado mais tradicional, isto é, famílias de menor renda.

4.7 O significado das eleições de 1986

Em seu livro sobre as eleições de meio de mandato, Andrew E. Busch analisa o significado político de diversas eleições que nos EUA são chamadas de midterm elections. Para além da tendência geral de perda de cadeiras por parte do partido que está no poder, o autor agrupa estudos de caso de acordo com seus impactos. Significativamente, o autor coloca as eleições de 1982 e 1986, bem como a eleição de

1938, quando o Partido Democrata perde 71 cadeiras na Câmara, seis no Senado, além de estados importantes, como Pennsylvania, Michigan e Ohio, como “Midterm Thermidor”; 1938, 1982 e 1986 são eleições que refreiam um impulso reformador do presidente em exercício, no caso o New Deal de Franklin D. Roosevelt e a Reagan Revolution. A eleição de 1982, como vimos, colocou a seguridade social como um tema fundamental, em diversas campanhas, bem como os cortes de gastos propostos pelo governo Reagan e a injustiça tributária do corte de impostos. Em 1986, de acordo com Busch, não há um tema nacional que predomine, embora as eleições ocorram já sob a sombra do escândalo Irã-Contras e o desgaste de seis anos de governo republicano. Haveria duas cadeiras republicanas para cada cadeira democrata em disputa naquele ano. Os republicanos perderiam oito cadeiras no Senado, inclusive seis novatos da turma de 1980, eleitos no rastro da primeira vitória de Reagan. Na Câmara, foram apenas cinco vagas perdidas pelos republicanos, o que, considerando o número muito maior de deputados que de senadores, foi praticamente a manutenção do status quo. Mais significativamente, os republicanos conseguiram vencer oito eleições para governador e passaram a governar 24 estados, um recorde nos 17 anos anteriores. Ao mesmo tempo em que derrotaram candidatos republicanos ao senado, diversos estados do sul elegeram governadores republicanos.

Embora o resultado global dificulte um pouco a compreensão da mensagem, Busch ressalta que a campanha dos democratas não foi especialmente agressiva contra o presidente. Segundo a revista Newsweek, diversos democratas fizeram campanha alardeando sua própria versão de “Reaganite trumpets”.³⁴²

Jesse Jackson, poucos dias depois da eleição, na Harvard Law School, diria que as eleições de 1986 foram um referendo em torno da Reaganomics. Entretanto, referendando a ideia de que o Partido Democrata estaria tentando excluir suas ideias do

³⁴² Apud BUSCH (1999, p. 132).

debate, se referiria a sua relação com o partido como uma “luta dia a dia”. Embora considerasse exitoso o resultado das eleições, não o considerava suficiente: “Nós precisamos de mais que uma mudança de partidos; tem que haver uma mudança fundamentalmente na direção”. E complementou: “Eu escolho lutar, em vez de mudar”. Na tentativa de buscar uma nova maioria, o Partido Democrata estaria abrindo mão de bandeiras progressistas que Jackson defendia: “quando você combina todos esses que foram rejeitados pela Reaganomics, você tem a maioria do povo americano”.³⁴³

Richard Gephardt, por sua vez, declararia em dezembro de 1986: “A Era Reagan está terminando. Esse é nosso momento de liderar. Os longos dias de jogar na defesa terminaram” [tradução nossa].³⁴⁴

As eleições de 1986 introduziriam ainda, como outra novidade no panorama político norte-americano, a aposentadoria de Tip O’Neill. A presidência da Câmara ficaria agora a cargo de Jim Wright, deputado democrata pelo Texas. Tendo sido durante anos o líder da maioria democrata na Câmara, Wright detinha um estilo mais confrontacional que o de O’Neill. Uma vez que a presidência de Ronald Reagan já mostrava sinais ostensivos de fadiga, agravada pelo escândalo Irã-Contras, os democratas viam a possibilidade de capturar a iniciativa.

De fato, o DLC já havia sido fundado, as reflexões sobre a necessidade de construir uma nova maioria já estavam em curso e o debate sobre políticas sociais e política orçamentária era parte disso. Em novembro de 1987, o DLC realizaria uma reunião sobre políticas sociais com representantes de diferentes correntes do partido. Segundo reportagem do *The New York Times*, o encontro acabou tratando do déficit e da

³⁴³ THE NEW YORK TIMES (1986, p. 27). No original: “We need more than a change of parties; there must be a change fundamentally in direction.”; “I choose to fight, rather than to switch”; “when you combine all of those who have been rejected by Reaganomics, you get the majority of the American people.”

³⁴⁴ PALAZZOLO (1992, p. 172). No original: “The Reagan Era is ending. This is our time to lead. The long days of playing defense are over”

recente crise da bolsa de valores. Como já vimos, o debate sobre políticas sociais nos EUA nos anos 80 está fundamentalmente ligado com o debate sobre orçamento. O Governador Bruce Babbitt, representante da ala moderada do Partido, sugeriu que os participantes deixassem de lado “a enganação de propor a expansão dos programas sociais sem dizer de onde sairia o dinheiro” [tradução nossa]. O então governador Michael Dukakis, que vencerá as primárias e será o candidato republicano em 1988, se vangloriará de ser o único participante do palco a ter de equilibrar um orçamento. Richard Gephardt, do Missouri, reafirmará suas posições nacionalistas em matéria de comércio exterior: “Se defender trabalhadores Americanos e insistir em se intrometer em mercados abertos no exterior é protecionista, então eu quero ser protecionista” [tradução nossa]. Todos os participantes se comprometeram com uma plataforma mínima: aumento do salário mínimo, aumento da cobertura de saúde, além da necessidade de reforma do welfare e treinamento para trabalho.

Ao proporem soluções para o *welfare*, os candidatos não chegaram a conflitar entre si, mas é possível notar nuances importantes: Jackson afirmou: “Das pessoas neste palco, eu fui a mais pobre por mais tempo, e mais recentemente”. Declarou que seus pais haviam saído de origem humilde com uma combinação de iniciativa privada e apoio governamental. Quanto à receita para combater os cortes de gastos, Jackson foi claro: “Nós devemos rejeitar – fundamentalmente – Reaganomics.”. E, por fim, reiterando um tema caro aos democratas mais progressistas, afirmou que o dinheiro para financiar esses programas deveria sair do orçamento da defesa. Já Dukakis enfatizou a importância do crescimento econômico para criação de empregos, e também o papel dos programas de treinamento e redirecionamento de mão de obra, citando seu programa como governador de Massachusetts como um exemplo positivo de como quebrar o “ciclo da pobreza”. Já Gore ecoou temas mais morais em matéria de welfare: disse que a solução para o

problema da pobreza passava por “educação, fortalecer as famílias, obrigações e valores”. Gephardt enfatizou o papel de sua plataforma comercial protecionista em criar empregos. [tradução nossa] ³⁴⁵ Este encontro mostra as convergências, mas principalmente as divergências dentro do Partido Democrata em matéria de welfare, que vão pautar o debate sobre o *Family Support Act* em 1988.

³⁴⁵ TONER (1987, p. 31). No original: “If standing up for American workers and insisting on prying open foreign markets is protectionist, then I want to be a protectionist”; “Of the people on this stage, I was the poorest the longest, and the most recently.”; “We must reject - fundamentally – Reaganomics”; “education, strengthening families, and obligations and values”.

5. O WELFARE DISCUTIDO PARA ALÉM DO “ARROCHO”: O FAMILY SUPPORT ACT DE 1988

5.1 As transformações dos anos 80 e o estado da arte em matéria de *welfare*

A legislação orçamentária dos anos 80, como vimos alterou frequentemente a rede de bem-estar social norte-americano: estrutura e formas de financiamento.

No que tange aos efeitos das mudanças do OBRA 1981 no AFDC, o General Accounting Office (GAO), órgão equivalente a uma Controladoria-Geral, estima que o impacto na concessão dos benefícios tenha sido de um decréscimo médio de 442.000 mil casos. Avaliando o impacto das mudanças, a partir de estimativas feitas analisando cinco estados, calculou que entre 66-86% dos beneficiários que recebiam um salário foram afetados por redução ou corte completo do benefício, enquanto apenas 4-15% dos que não recebiam salário foram afetados. As mudanças no padrão de concessão de benefícios geraram uma economia mensal estimada entre 90 e 100 milhões. Apenas 7-18% dos beneficiários que tiveram seus benefícios cortados tinham voltado a receber AFDC um ano depois, em geral por conta de desemprego. De todo modo, a perda financeira era certa: embora por vezes os *food stamps* pudessem compensar o decréscimo de renda no AFDC, quando o indivíduo não era cortado do AFDC, por outro lado às vezes era cortado de ambos, ainda podendo perder a habilitação automática ao Medicaid concedida aos beneficiários do AFDC, e por conta disso perderam seu seguro médico. O emaranhado burocrático acabava prejudicando os usuários do serviço de forma às vezes não antecipada.³⁴⁶

Quanto à reorganização e integração dos programas permitida pelo Deficit Reduction Act, de 1984, esta foi implementada apenas em parte, de acordo com outro

³⁴⁶ GAO. An Evaluation of the 1981 AFDC Changes: Final Report. (2 de julho de 1985;PEMD-85-4). P. iii e *passim*.

relatório do GAO: o relatório cita alguma demora no início dos projetos, que teriam ficado sem dotação orçamentária específica para os anos de 1985 e 1986, sendo financiados por verba própria do Departamento de Saúde e Serviços Humanos (HHS). Os estados alegam dificuldade para conseguir as licenças (*waivers*) para fazerem seus próprios programas de integração, além de dificuldades na integração da verificação de renda, uma outra determinação do Deficit Reduction Act. Muitas vezes, os programas funcionavam de maneira totalmente independente entre si, às vezes até alocados em agências distintas, o que dificultava o controle. Além disso, seriam necessários fundos adicionais para a realização desta integração.³⁴⁷

No que tange à criação de programas estaduais de *welfare-to-work* e *workfare*, entretanto, talvez esta tenha sido a grande mudança estrutural: a criação dos programas estaduais, como projetos-piloto. Essas experiências alimentariam o debate sobre *welfare* no biênio 1987-1988. Não eram, de todo modo, uma realidade plenamente implementada nos estados: nos estados que possuíam programas de demonstração do WIN, eles serviam apenas 22% da clientela do AFDC, sendo que boa parte dessas pessoas recebia uma assistência meramente de orientação. Joseph Delfico, Diretor do Departamento de Recursos Humanos do GAO, perante o Subcomitê de Seguridade Social e Política Familiar do Comitê de Finanças do Senado, destacou ainda uma outra falha que não era evidente a princípio: no seu estudo, o GAO percebeu que diversos desses programas tendiam a recusar candidatos com múltiplas barreiras de empregabilidade; isto é, os recursos eram concentrados nos supostamente mais “empregáveis”. Isso ocorria mesmo

³⁴⁷ GAO. Briefing Report to the Honorable Carroll A. Campbell, Jr., House of Representatives. Welfare Simplification: Service Integration Demonstrations Under the 1984 Deficit Reduction Act (Agosto de 1986;HRD-86-125BR)

GAO. Fact Sheet for Congressional Requests. Welfare Simplification: Projects to Coordinate Services for Low-Income Families. (Agosto de 1986;HRD-86-124FS)

GAO. Fact Sheet for Congressional Requesters. Welfare Simplification: States' Views on Coordination Services for Low-Income Families. (Julho de 1987;HRD-87-110FS)

quando os programas estaduais transferiam clientes para parceiros privados, dentro ou fora do âmbito do programa JTPA (Job Training Partnership Act), programa de trabalho substituto do antigo CETA, promulgado em 1982.³⁴⁸

Sobre a configuração administrativa dos programas, Delfico considera que os programas são um *patchwork* de responsabilidades e financiamento: enquanto o programa regular do WIN era administrado pelos Departamentos de Trabalho e de Saúde e Serviços Humanos (HHS), e pelas agências estaduais de *welfare* e de segurança do emprego, os programas-piloto do WIN eram geridos apenas pelo HHS e pelas agências estaduais de *welfare*. Esta estrutura administrativa geraria ineficiência e sobreposição dos programas. E, como já vimos, o esforço de unificação da atuação a partir do *Deficit Reduction Act* tivera um alcance limitado.

³⁴⁸ GAO. Current AFDC Work Programs and Implications for Federal Policy. Statement. 23 de fevereiro de 1987. GAO/T-HRD-87-9.

Figure 3: Administrative Network For Selected Basic Needs Welfare Programs

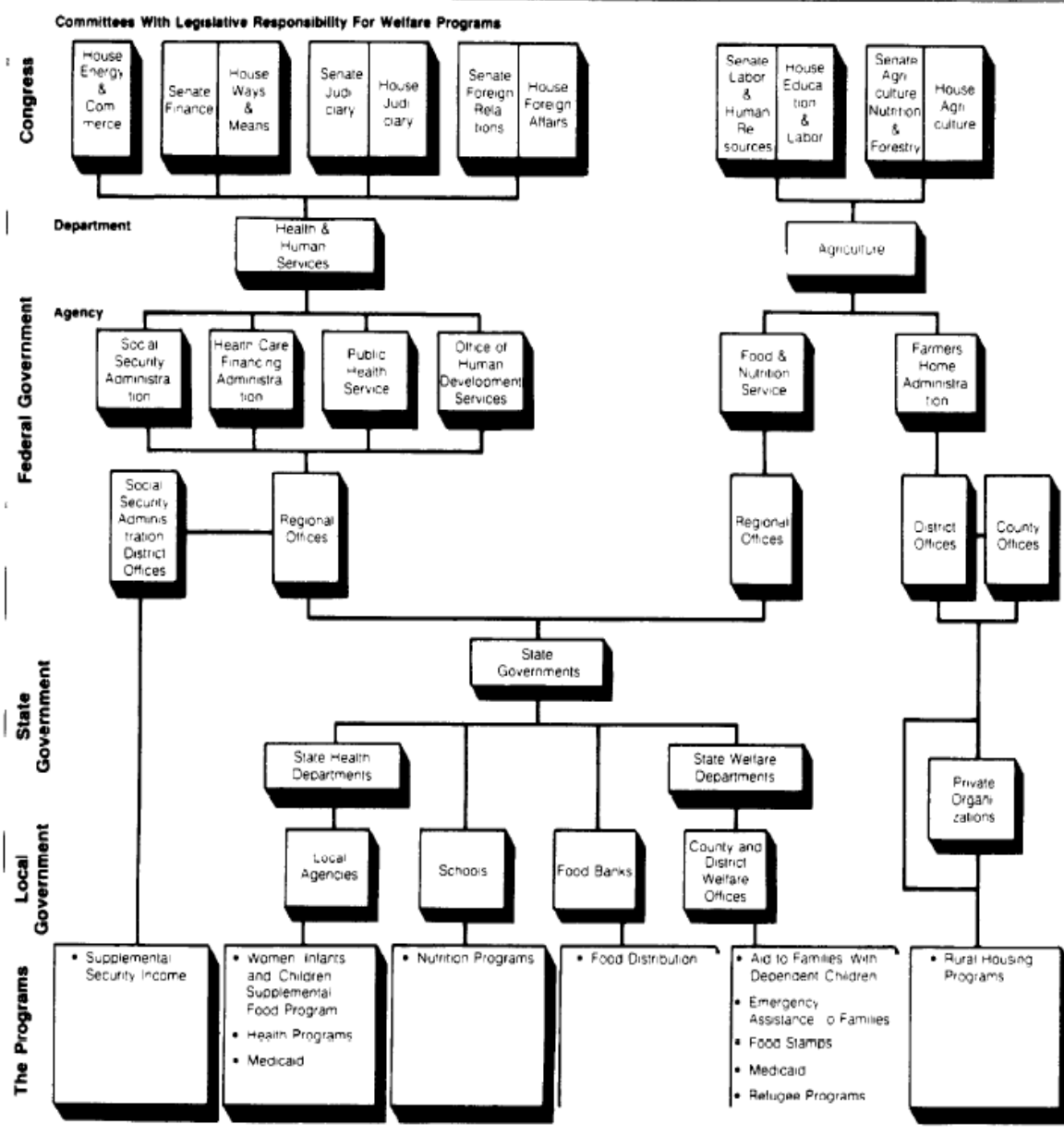


Figura 3 – Organização administrativa dos programas de *welfare* dos EUA

Fonte: GAO. Briefing Report to the Honorable William V. Roth, Jr. United States Senate. Welfare: Issues to Consider in Assessing Proposals for Reform. (Fevereiro de 1987;HRD-87-51-BR)

Outro tipo de programa que merece destaque, cujo surgimento se iniciou a partir do OBRA 1981, são os chamados CWEPs (*Community Work Experience Programs*). Os

CWEPs são os programas estaduais de *workfare* em que o indivíduo tem de trabalhar numa atividade definida pela administração para receber seu benefício. Em geral, são considerados os programas mais econômicos para a administração. Por outro lado, resultam em acusações de exploração de mão de obra de beneficiários do AFDC e *food stamps*, por salários mais baixos que os pagos para a mesma função. Ao contrário do WIN, não existe teto para financiamento dos CWEPs pelo governo federal, de modo que os repasses costumam ser maiores para os CWEPs do que para outros programas de trabalho para beneficiários de *welfare*.

Aqui, portanto, se faz necessário diferenciar *welfare-to-work* de *workfare*: enquanto *welfare-to-work* abrange toda a gama de programas que visam reinserir e requalificar o indivíduo para o mercado de trabalho, o *workfare* consiste simplesmente em programas que visem obrigar o indivíduo a trabalhar para receber o benefício. Em geral, programas de *welfare-to-work* são caros, pois implicam gastos com pessoal qualificado, capacitação de mão de obra, despesas com cuidados infantis, para mães de crianças pequenas que participem do programa etc. Os programas de *workfare* por sua vez são denominados de trabalho de baixa intensidade: trabalhos pouco complexos, subremunerados, que geralmente não contribuem para a reinserção do indivíduo no mercado de trabalho.

Como veremos, o tema da autonomia, e da reinserção ou recuperação do indivíduo para o mercado de trabalho, será estruturadora das discussões sobre a reforma do *welfare*. Essas discussões já vinham acontecendo na sociedade civil e no governo ao longo da década de 80, e culminaram com os projetos de reforma de que trataremos a seguir.

5.2 O projeto do Family Support Act e outras legislações em matéria de *welfare*

O Family Support Act, proposto ainda em março de 1987 com o nome de *Family Welfare Reform* of 1987, foi iniciativa do deputado Harold E. Ford, do Tennessee, membro do *Black Caucus*, e membro de uma família politicamente importante na comunidade negra de Memphis, com o copatrocínio de outros 54 colegas da Câmara; após Ford ter de se afastar do Subcomitê de Assistência Pública e Seguro Desemprego do Comitê de Caminhos e Meios, após ser indiciado por conspiração/formação de quadrilha para cometer fraude postal, bancária e fiscal na justiça federal do Tennessee,³⁴⁹ Ford teria de se afastar do subcomitê³⁵⁰ e a responsabilidade pelo projeto foi dividida com Thomas J. Downey, congressista de Nova York e membro do mesmo comitê; ao ser analisada no Comitê de Educação e Trabalho da Câmara, teria em si incorporadas algumas mudanças do *Fair Work Opportunities Act* de 1987, de proposta do deputado Augustus Hawkins, da Califórnia; a proposta de Ford trocava o nome do AFDC para Family Support Program e a ajuda paga seria chamada de Family Support Supplements. O programa de incentivo ao trabalho, WIN, seria retransformado no National Education, Training, and Work (Network) Program. A proposta requeria que os estados criassem programas voltados para educação, treinamento e emprego de pessoas que estivessem desempregadas de

³⁴⁹ Importante notar que Ford alegou motivação racial e que a acusação teria origem numa vingança do então procurador assistente de Memphis, Dan Clancy; Clancy negou as acusações. v. THE NEW YORK TIMES (1987, p. B10). O congressista recebeu o apoio enfático do Black Caucus, que se comprometeu a levantar a quantia de 250 mil dólares para pagar pela defesa de Ford. Após anos do processo tramitando na justiça federal, Ford foi finalmente inocentado em abril de 1993. Fonte: https://web.archive.org/web/20110407035125/http://baic.house.gov/member_profiles/profile.html?intID=74#foot22. Acessado em: 01 mar. 2019. V. também WERNER (1987, p. 39). NOBLE (1987, p. A20).

³⁵⁰ Segundo o 1987 Congressional Quarterly Almanac, havia uma regra do cáucus democrata que obrigava membros indiciados por infrações sérias (“serious felonies”) a se afastarem das chefias dos comitês até que fossem inocentados.. Apud History, Art & Archives, U.S. House of Representatives, “FORD, Harold Eugene,” [https://history.house.gov/People/Listing/F/FORD,-Harold-Eugene-\(F000261\)/](https://history.house.gov/People/Listing/F/FORD,-Harold-Eugene-(F000261)/) (March 03, 2019)

modo que elas não precisassem permanentemente de AFDC. Previa ainda a participação da iniciativa privada no programa e que os programas efetivamente preparassem as pessoas para empregos cuja oferta existe nas respectivas comunidades. Obrigaria o indivíduo que recebe AFDC a participar do programa que estivesse disponível na sua região, dispensando pessoas doentes, mulheres grávidas, acima de 60 anos, que tivessem de tomar conta de um parente doente ou incapaz, que já trabalhe 20 horas por semana ou mais, ou cuide de uma criança de até seis anos, sendo que a exceção só se aplicaria a um dos pais da criança. Permitia ainda que o estado exigisse a participação em regime parcial deste indivíduo caso o próprio estado oferecesse atendimento em creche ou jardim de infância para a criança. Estabelecia como prioridade de participação no programa para pessoas com crianças menores de 6 anos, famílias que recebessem benefício há dois anos ou mais, e pais adolescentes ou que fossem adolescentes na data de nascimento do filho (a versão em votação em plenário, ligeiramente modificada, previa a retirada de famílias com crianças até seis anos da lista de prioridade e a inclusão de pais sem diploma de ensino médio). Requeria dos estados que providenciassem acompanhamento capaz de identificar as necessidades de cada participante do programa, e com base nisso pactuar duração da participação do indivíduo no programa, bem como os serviços a serem providenciados pelo estado. Entre estes serviços, estariam educação de nível médio, aulas de reforço, treinamento, busca por emprego e alocação de mão de obra, bem como aconselhamento para famílias com problemas que impeçam os participantes de trabalhar. As crianças das famílias assistidas deveriam ser estimuladas a permanecer na escola e receber treinamento para empregos que estejam disponíveis no mercado de trabalho. Os trabalhos deveriam ser compatíveis com a capacitação do indivíduo, bem como local de moradia, habilidades, possibilidades, e também prevê que um trabalhador contratado pelo programa não pode entrar no lugar de um trabalhador demitido. Proíbe os estados que

obriguem os trabalhadores a aceitarem menos que o salário mínimo ou trabalhos que diminuiriam sua renda mensal. Permite aos estados utilizar o dinheiro dos benefícios para financiar a criação de empregos para aqueles que seriam beneficiários. Prevê a suspensão do programa (e dos benefícios) para a família dos beneficiários que não estejam cumprindo, sem razão, com alguma das exigências previamente estipuladas (esta restrição será modificada pelo Comitê de Caminhos e Meios para abranger apenas o membro recalcitrante). Estipula que o estado deve oferecer creche ou reembolsar o prestador do serviço na medida em que ele seja necessário para participação do adulto no programa. A proposta continha também medidas para reforçar a obrigatoriedade de pais ausentes prestarem auxílio e pagar pensão, além de requerer que pais menores de idade vivam na casa de responsáveis, lares adotivos ou algum arranjo que seja capaz de dar apoio, excluindo a renda dos responsáveis para fins de determinar elegibilidade ao benefício. O estado pode condicionar o benefício a pais menores de idade a frequência escolar ou treinamento para atividades parentais. Também estendia para um ano após a obtenção do emprego a cobertura de Medicaid e cuidados infantis. Por fim, estipulava que os estados deveriam pagar os benefícios do AFDC para pais de família com dois cônjuges em que um deles estivesse desempregado (o AFDC-UP, que já existia em diversos estados, mas cuja adoção não era obrigatória).

O projeto foi analisado no Comitê de Educação e Trabalho da Câmara conjuntamente com o projeto H.R.30, de autoria de Augustus Hawkins, que basicamente previa a alocação de fundos para a criação de um programa de treinamento e qualificação profissional. Para além disso, previa que, antes que o indivíduo fosse considerado como tendo recusado uma oportunidade de participar do programa, que ele fosse chamado para fazer uma contraproposta de participação.

É preciso notar que a proposta de Ford e Downey não era a única que tramitava no Congresso: no Senado, um projeto de autoria de Daniel Patrick Moynihan, *Family Security Act*, foi apresentado em julho de 1987; os princípios seguiam no mesmo caminho do H.R.1720, entretanto com menos garantias aos beneficiários e custo/financiamento muito menor. Com 56 coproponentes, o projeto de Moynihan acabaria sendo incorporado como emenda ao H.R.1720 quando ele chegasse no Senado, em maio de 1988. Além de ter menor custo e em geral ser menos bondosa com os beneficiários, a proposta de Moynihan previa o confisco da pensão ou ajuda parental a ser paga por pais que tenham saído de casa. A proposta de Moynihan também era menos generosa nos benefícios auxiliares para os pais das crianças, como apoio para cuidados infantis. Ela seria aprovada no Comitê de Finanças por 17 a 3 no dia 20 de abril de 1988 e tramitaria de maneira paralela à proposta H.R.1720. Os custos das propostas variavam consideravelmente: enquanto a da Câmara custaria 7,1 bilhões nos cinco anos seguintes, a do Senado custaria 2,8 bilhões.³⁵¹

O projeto de Reforma do Sistema de *Welfare* foi fruto de intenso debate na sociedade civil. A Associação Nacional de Governadores, a American Public Welfare Association,³⁵² a Força-Tarefa do Governador Mario Cuomo, de Nova York, incumbida de estudar o tema, o Projeto de Bem-estar social e Famílias, do governador do Arizona, Bruce Babbitt, Seminário de Trabalho sobre Família e Políticas de Bem-Estar Social do Instituto da Universidade Marquette de Estudos da Família, junto com o American

³⁵¹ THE NEW YORK TIMES (1988).

³⁵² A American Public Welfare Association (APWA) é uma instituição fundada em 1930 com o nome de American Association of Public Welfare Officials, que reúne membros de agências públicas e demais interessados no tema. A organização participou da aprovação do Social Security Act em 1935, e seus interesses giram em torno de seguridade social, legislação da área de saúde, AFDC, entre outros. V. SOCIAL NETWORKS AND ARCHIVAL CONTEXT ([s/d]).

Enterprise Institute (AEI). Enquanto isso, diversos estados elaboraram suas próprias propostas de reforma.³⁵³

Entretanto, segundo Robert Reischauer, pesquisador do Brookings Institute e futuro diretor do CBO de 1989 a 1995, a pluralidade de participações no debate teria gerado, surpreendentemente, um inesperado consenso em torno das propostas. Os debates teriam ocorrido ao longo dos anos 80 em torno de cinco grandes temas: responsabilidade, trabalho, família, educação e poderes dos estados. Enquanto alguns liberais até os anos 70 eram refratários à exigência de que beneficiários de *welfare* trabalhassem, por considerarem que era uma forma velada de se cortar os benefícios, nos anos 80 teria se consolidado uma visão de que, além de o *welfare* sem contrapartidas incorrer em pagamentos por anos a fim, sem perspectiva de abandono do *welfare*, os programas de *welfare-to-work* ajudariam a legitimar os programas de *welfare*, que não gozavam a época de muito prestígio junto à população, ao contrário de programas como Medicare, Medicaid e a seguridade social. A mudança mais significativa oriunda dessa percepção foi a criação de uma estrutura individual de acompanhamento dos beneficiários, com a assinatura de um termo de compromisso com as obrigações que o beneficiário contrataria, bem como os serviços que seriam oferecidos pelo estado.³⁵⁴ Outra mudança importante é a exigência do trabalho em si, que contribuiria para elevar a autoestima dos beneficiários. A Força-Tarefa Cuomo e o Seminário da AEI, ambos inclusive convergiram no sentido de propor o pagamento apenas até um certo período; após o qual seria oferecido ao indivíduo um emprego público ou ficar sem ajuda.

Boa parte das demais propostas embutidas no *Family Support Act* são também fruto deste debate, como a oferta de creche para que adultos possam trabalhar, bem como a extensão da cobertura de *Medicaid* para famílias que consigam, através do trabalho,

³⁵³ REISCHAUER (1987).

³⁵⁴ *Ibid.*, p. 5.

ultrapassar o limiar de renda para ter o plano. Os programas estaduais também tiveram um papel fundamental: a partir de 1981, e tendo como referencial o ano de 1987, três quartos dos estados tinham seus próprios programas de welfare-to-work.³⁵⁵

É importante notar também como o tema da família, que havia sido colocado pelas chamadas guerras culturais a partir do final dos anos 70, foi incorporado ao tema do *welfare*: em geral, programas mais modernos de *welfare* buscam criar mecanismos mais efetivos que obriguem pais a sustentarem seus filhos. Segundo Reischauer, metade dos pobres do país vive em lares liderados por mulheres, e um terço daqueles em famílias lideradas por mulheres é pobre. Três de cada quatro novos casos de welfare derivam de separação conjugal ou do nascimento de filhos fora do casamento com mães até então sem filhos. Acima de 40% das mulheres jovens solteiras que têm filhos abaixo de três anos quando começam a receber welfare irão receber por nove anos ou mais. É interessante notar ainda que todos os grupos mencionados que estudaram o tema, com exceção do grupo da administração Reagan e do AEI, recomendam estender os benefícios para famílias casadas. Em 1987, 24 estados só pagam AFDC e Medicaid para famílias de mães ou pais solteiros. E nos outros 26 estados há muitos obstáculos para que famílias de pais casados obtenham o benefício. Quando esses programas foram desenhados, objetivavam auxiliar, como vimos em Trattner citado no capítulo 2, mulheres sozinhas, como viúvas, por exemplo, que ficassem desamparadas numa época em que ainda era pouco comum que mulheres pudessem sustentar sozinhas seu lar. Entretanto, com o aumento das taxas de divórcio e de abandono parental ao longo do século XX, esta limitação dos programas acabaria por tornar a dissolução familiar como condição para obtenção do benefício.³⁵⁶

³⁵⁵ REISCHAUER (1987).

³⁵⁶Ibid., p. 6.

O *The New York Times*, em reportagem de Robert Pear publicada em 12 de abril de 1987, também registra a convergência no debate sobre *welfare* nos anos 80 como “consenso”. Embora a matéria reforce a percepção de diversos atores de que a reforma estaria longe de ser uma panaceia, ela apresenta o *welfare-to-work* como um resultado do debate dos anos 80. Falando sobre a dependência do sistema de *welfare*, o jornal assinala que metade dos 11 milhões de beneficiários do AFDC esteve no programa durante 8 anos ou mais; 65,8% são menores de 18 anos; 28,1 são menores de 6 anos; 58,7% dos pais e detentores da guarda das crianças são considerados “não-brancos”; e 41,9% desses possui 9 a 11 anos de educação. O jornal ainda compara a renda mensal de três mulheres hipotéticas, tendo como referência salários e benefícios do estado da Pennsylvania, que seria um estado pagando benefícios próximos da média nacional, tomando como referência o mês de janeiro de 1987.

Mãe que não trabalha		Mãe que trabalha há 4 meses		Mãe que trabalha há 12 meses	
Renda	0	Renda	\$8.000	Renda	\$8.000
Renda obtida no EITC	0	Renda obtida no EITC	742	Renda obtida no EITC	742
AFDC	\$4.584	AFDC	0	AFDC	0
Food stamps	1.549	Food stamps	1.306	Food stamps	1.306
Seguridade social e imposto de renda	0	Seguridade social e imposto de renda	-740	Seguridade social e imposto de renda	-740

Cuidados infantis e outras despesas relacionadas ao trabalho	0	Cuidados infantis e outras despesas relacionadas ao trabalho	-2.400	Cuidados infantis e outras despesas relacionadas ao trabalho	-2.400
Renda disponível	\$6.133	Renda disponível	\$6.908	Renda disponível	\$6.908
Com Medicaid		Com Medicaid		Sem Medicaid	

Todos os dados da reportagem são extraídos do Comitê de Caminhos e Meios da Câmara; o Bureau de Estatísticas de Trabalho; o Bureau do Censo; o Congressional Research Service; o Federal Register.

A conclusão, nesta situação hipotética, é de que existe pouca diferença entre a situação da mulher desempregada que vive de welfare, e uma mulher que receba pouco acima do salário mínimo. Não haveria estímulos para o trabalho.

É interessante notar que este é um tópico recorrente em discussões sobre welfare: a comparação entre a renda obtida dos programas sociais contra a renda obtida por alguém que trabalha um salário mínimo. É interessante notar que, embora considerem que o sistema efetivamente não recompensa alguém que obtenha um trabalho de baixa remuneração, lobistas conservadores na mesma época estavam em campanha, desde março daquele ano, contra o aumento do salário mínimo nacional no Congresso para \$4,65 a hora. A matéria ainda assinala que, neste período, um emprego de tempo integral

remunerado pelo salário mínimo de \$3,35 a hora forma uma renda de 6.968 por ano, 20% a menos que a linha de pobreza, então em 8.738.³⁵⁷

Portanto, a tendência, neste momento que analisamos, é que o *welfare* deixe de ser considerado um direito, um entitlement, com uma função redistributiva, para ser considerado um suporte temporário para pessoas em necessidade até que consigam se sustentar com empregos próprios.

5.3 A tramitação do projeto no Congresso

Após esse debate na sociedade civil, foram realizadas também audiências nos Comitês da Câmara. O H.R. 30 foi objeto de análise pelo comitê de educação e trabalho da Câmara, juntamente com o H.R.1720, enquanto o H.R. 1720 sozinho foi analisado pelo subcomitê de assistência pública e seguro desemprego, do comitê de caminhos e meios.

Estiveram presentes nas audiências diversos membros da sociedade civil e políticos: desde a Associação Nacional de Governadores, Conferência Nacional de Legislaturas Estaduais, a Associação Nacional de Condados; Há a presença de políticos representando os projetos estaduais, como o GAIN (Greater Avenues for Independence), na Califórnia, além de organizações tradicionais como o Children's Defense Fund, a National Urban League (que teria feito uma proposta de reforma em 1975, em que oferecia cursos no âmbito do JTPA, em parceria com a IBM) membros de instituições educacionais, como o reitor da City University of New York (CUNY), que participavam como parceiras nos projetos de qualificação profissional. Não citaremos todos os participantes de modo a não tornar a escrita repetitiva: vamos citar aqueles que, por um motivo ou outro, considerarmos mais representativos de questões em especial, ou

³⁵⁷ PEAR (1987).

organizações com importante papel na luta contra a pobreza, ou organizações que apresentem projetos abrangentes de reforma.

De modo geral, a maior parte dos convidados argumenta no sentido de que é necessário aumentar o financiamento dos programas de *welfare-to-work*, colocando-os num patamar capaz de dar conta das diversas necessidades dos participantes: treinamento, cuidados infantis para os participantes que tenham filhos pequenos, assistência na procura por emprego etc. O custo total desses programas estaria muito

Quase todos os convidados consideram que o CWEP não contribui para atingir os objetivos dos programas de *welfare-to-work*. 19 estados tinham o programa CWEP em 1987, de acordo com o Comitê de Caminhos e Meios.³⁵⁸

Também é quase uma unanimidade a defesa da institucionalização e nacionalização do AFDC-UP, ou AFDC para pais desempregados. Segundo Ford, em 24 estados ainda não existia AFDC-UP.³⁵⁹ Mary Marshall, da Conferência Nacional de Legislaturas Estaduais, por exemplo, se coloca contra a obrigatoriedade, entretanto, em função das distintas situações fiscais nos estados, que podem não conseguir arcar com o benefício. Isso valeria também para a prorrogação do Medicaid, embora ela considere que estas medidas devem ser encorajadas.

Também foram discutidos os casos dos projetos-piloto: um dos exemplos de programas estaduais é o GAIN, Greater Avenues for Independence, o programa de *welfare-to-work* da Califórnia. Em abril de 1987, quando o comitê realizou suas audiências, o programa já havia sido implementado em 12 condados e deveria estar implementado nos 58 condados até setembro de 1988. Foi estruturado de modo a aproveitar o máximo possível, através de apropriações, os recursos de outros programas

³⁵⁸ Congressional Record, 1988, Vol. 134, Parte 19. p. 27179.

³⁵⁹ Relatório de audiência do subcomitê de assistência pública e Seguro desemprego. H. REPT. 100-159. P. 91.

semelhantes. Custava, naquele momento, US\$ 93 milhões, com previsão de custo de US\$ 266 milhões quando estivesse totalmente operacional. O Condado de Los Angeles, pelo seu tamanho, havia sido até então deixado de fora, mas entraria no projeto como os outros. Cada condado era responsável por desenhar seu próprio plano junto à sociedade civil e depois submeter ao departamento estadual de bem-estar social para aprovação e financiamento.

A Senadora Estadual Diane Watson, testemunhou no comitê sobre as dificuldades encontradas pelo programa. Nomeou, explicitamente, a forte necessidade de que o programa federal tenha propostas educacionais sólidas, pois haveria entre os beneficiários um déficit muito grande nesse sentido, que impediria que parte dos beneficiários saísse das filas dos benefícios. A Senadora também mencionou o financiamento inadequado, a nível estadual, para cuidados infantis, o que é uma exigência do WIN para que pais de crianças possam ser exigidos a trabalhar. A Senadora ainda desaconselhou que os programas de welfare-to-work fossem constituídos em formato de workfare na linha do CWEP, quer dizer, trabalhos comunitários sem muito sentido que não compõem com as aspirações dos participantes do programa. A esse respeito, desenvolveu uma conversa com o deputado Martínez, democrata do Texas, sobre autoestima. Mencionou o caso de uma beneficiária do programa da Virgínia Ocidental chamada Velma, descoberta quando o departamento de serviço social e o escritório do governador da Califórnia haviam percorrido o país para recuperar experiências positivas em *welfare-to-work*; isso deu origem ao que ela convencionou chamar de fator Velma: a beneficiária havia sido treinada para analisar amostras de água. Alocada numa empresa, contratada formalmente como analista, foi colocada para limpar o chão. Velma, nas estatísticas do programa, era um sucesso. Entretanto, estava totalmente desestimulada por ter sido super-qualificada para o trabalho. Existe uma tendência de patrões de considerar que pessoas oriundas de

programas de *welfare* não possuem qualificação para trabalhos complexos.³⁶⁰ Douglas Glasgow, da Urban League, também discutiu o problema da empregabilidade dos beneficiários dos programas, tendo apresentado ao Congresso duas propostas sobre o tema (S.280 e S.281).³⁶¹

Além das recomendações acima mencionadas, Watson ainda recomenda que o programa seja voluntário, e que mesmo que se opte por um formato compulsório, sejam levadas em consideração as escolhas e formação do usuário do sistema. Também ressalta que as medidas contra os beneficiários que não participem devem sempre se voltar apenas contra o beneficiário, procurando preservar a família tanto quanto possível.³⁶²

Marian Wright Edelman, do Children's Defense Fund, também esteve presente na audiência. Edelman foi uma ativista pelos direitos civis, até fundar a organização responsável por zelar pelos direitos das crianças e adolescentes nos EUA. Edelman se converteu numa verdadeira referência para o assunto. No Comitê, falou essencialmente sobre a necessidade de não economizar nos cuidados infantis para os filhos dos beneficiários, inclusive com a previsão de alguma forma de transição para que aqueles que começam a trabalhar e parem de receber benefícios não tenham seu auxílio-creche cortado imediatamente. Também, como outros convidados, elogiou a disposição do Comitê de não tornar mandatórias medidas de *welfare-to-work* no H.R. 30, embora isto esteja contido no H.R. 1720, de autoria de Ford. Discutiu também questões de empregabilidade e ressaltou que a empregabilidade de jovens negros é um componente muito importante na solução dos problemas da família negra.³⁶³ Discutindo problemas do sistema então vigente, falou da carência de programas consistentes de empregabilidade e citou relatório do GAO afirmando que apenas 22% dos beneficiários em estados com

³⁶⁰ H. REPT. 100-159, p. 22-23.

³⁶¹ H. REPT. 100-159, p. 79.

³⁶² H. REPT. 100-159, p. 10-14.

³⁶³ H. REPT. 100-159, p. 62-64.

programas de demonstração do WIN recebiam serviços relacionados a empregabilidade, e um quinto deles era de homens.³⁶⁴ Douglas Glasgow, da National Urban League, também situa a questão racial como central no tema da pobreza, muito embora admita que, nos seus cálculos, a porcentagem de negros e de brancos que recebem AFDC seriam a mesma, e que por isso o tema não seria de interesse exclusivo da comunidade negra.³⁶⁵

Glasgow assinala ainda que o debate sobre a reforma teria se deslocado do eixo da pobreza para o da dependência. Assim como outros convidados, coloca o desemprego como um tema central no combate à pobreza, ecoando o pensamento de políticos como Hawkins e seu Humphrey-Hawkins Full Employment Act.

Entre as recomendações feitas pela National Urban League, estão: focar a atenção e os investimentos nos beneficiários de longo prazo e nos que correm risco de cair nessa situação; remover provisões para participação obrigatória dos beneficiários nos programas; oferta de serviços básicos; prolongamento temporário de alguns dos benefícios para aqueles que consigam sair da linha da pobreza e outras formas de transição para aqueles beneficiários que estejam em vias de deixar o programa; desaconselhamento de programas de trabalho comunitário referidos como “workfare”; incluir a obtenção de educação formal como metas a serem verificadas nos programas; bem como a sugestão de que as propostas incorporem o envolvimento de organizações comunitárias; além da criação de um programa federal de educação, treinamento e emprego. Segundo Glasgow, o projeto H.R. 30 era o que melhor coordenava as estruturas federal, estadual, do mercado de trabalho e de prestação de serviços. Glasgow ainda aproveitou a audiência para tratar da experiência da National Urban League na oferta de

³⁶⁴ H. REPT. 100-159, p. 69.

³⁶⁵ H. REPT. 100-159, p. 80-81.

curso de capacitação, financiados pelo Job Training Partnership Act (JTPA) em parceria com empresas como a IBM.³⁶⁶

Cynthia Marano, diretora do Wider Opportunities for Women (WOW), vai no mesmo sentido que os depoimentos anteriores. Aproximando seu projeto do H.R.1720, de Ford, entretanto ressalva que sua proposta se diferencia em termos dos programas oferecidos, bem como a profundidade dos investimentos necessários. Repete um argumento semelhante ao dos convidados anteriores: o que de um programa eficaz exige um grande investimento; que considerando os níveis correntes, é melhor elaborar um programa modesto, com um framework para expansão posterior num momento de menores restrições orçamentárias. Sua proposta prevê a participação dos estados em não menos que 15%, mas não mais do que 40%, de modo que os estados mais pobres possam participar. A maior quantidade de verbas viria efetivamente do governo federal. Marano recomenda ainda que o programa e os serviços ofertados permaneçam concentrados preferencialmente no Departamento de Trabalho, a nível federal, e numa única agência, a nível estadual, de modo a evitar duplicação e excesso de burocracia. O rol de serviços é muito semelhante ao de outras propostas aventadas no mesmo dia: atendimento individualizado, preparação para o trabalho e orientação para a carreira, reforço de conteúdos escolares bem como educação pós-secundária e treinamento de curta duração para carreiras que efetivamente estejam com carência de mão de obra, serviços de alocação e desenvolvimento de mão de obra, programas de estágio não remunerado que não ultrapassem a duração de 12 semanas, além de serviços de apoio às famílias atendidas pelo programa, cujo custo é estimado por Marano de 30 a 50% dos custos totais com os participantes, estimado em valores absolutos de \$3.000 a \$5.000 por pessoa baseado nos custos do JTPA, custos das escolhas de ET de Massachusetts e custos do próprio

³⁶⁶ H. REPT. 100-159, p. 116-119.

programa de treinamento do WOW. Marano desencoraja qualquer tipo de medida que obrigue os beneficiários a trabalhar, bem como o fornecimento de treinamento de baixo custo e de baixo impacto.

O WOW é uma organização que, naquele momento, promovia programas de treinamento e inserção no mercado de trabalho em 40 estados e atendia 350.000 mulheres.³⁶⁷ No mesmo dia, junto com outras organizações, o WOW havia lançado um plano de reforma do sistema de welfare chamado *Changing Welfare: an Investment in Women and Children in Poverty*. Foi este plano que Marano apresentou perante o comitê. O plano é assinado, além da WOW, por organizações de cunho religioso e de defesa dos direitos da mulher e dos menores.³⁶⁸ Estas organizações se reuniram na The National Coalition on Women, Work and Welfare Reform em 1985 para discutir projetos de reforma do sistema de welfare. Em agosto de 1986, o grupo publicou uma série de recomendações para os programas estaduais de procura por emprego chamado *Perspectives on Women and Welfare Employment*. A proposta de reforma apresentada em abril de 1987 é produto desse trabalho de dois anos. De acordo com o grupo, as linhas gerais do projeto são:

- O problema é a pobreza, não o *welfare*. A solução para o problema não é diminuir as filas do sistema, mas tornar seus beneficiários autossuficientes.

³⁶⁷ H. REPT. 100-159, p. 126.

³⁶⁸ A lista completa das organizações: American Association of University Women, American Friends Service Committee, Center for Law and Social Policy, Children's Defense Fund, Church Women United, Corporation for Enterprise Development, Council on Social Work Education, Displaced Homemakers Network, Federally Employed Women, Jesuit Social Ministries, Lutheran Office for Governmental Affairs, Mexican American Women's National Association, National Council of Churches, National Council of La Raza, National Women's Health Network, National Women's Law Center, Network: A Catholic Social Justice Lobby, Parents without Partners, Project on Equal Education Rights of NOW/LDEF, Older Women's League, 70001 Training & Employment Institute, United Church of Christ: Office for Church in Society, Wider Opportunities for Women, Women and Poverty Project, Women's Equity Action League, Women's Legal Defense Fund, YWCA of the USA, National Board. H. REPT. 100-159, p. 144.

- Reforma efetiva do sistema não tem como manter o mesmo nível de gastos: o investimento inicial é necessário para estruturar os programas necessários para que o sistema atinja seus objetivos.
- Reforma do sistema de welfare deveria resultar numa estrutura que respeite a dignidade dos beneficiários e fortaleça suas capacidade para fazer suas próprias escolhas; o programa deve ser, nas palavras do grupo, “user-friendly”.
- Embora flexibilidade e envolvimento da comunidade sejam extremamente importantes para formatar os programas a nível local, o governo federal deveria continuar a exercitar suas responsabilidades nas áreas de padrões de desempenho, proteções civis e legais, assistência técnica, uniformidade dos padrões, garantia do intitlamento (*entitlement*) e coleta de dados.³⁶⁹

O plano então se divide em quatro partes, que são eixos estruturadores da proposta: um sistema de manutenção da renda; programas de treinamento, emprego e educação voluntários; provisão de serviços como cuidados infantis, serviço de saúde e outros gastos necessários para que ocorra a transição do welfare-to-work; e a garantia de mecanismos através dos quais genitores ausentes de casa tenham de bancar a manutenção de seus dependentes. O plano, na sua introdução, também ressalta a necessidade de focar em problemas mais abrangentes que afetam os beneficiários de *welfare* e em particular as mulheres, como o fortalecimento de políticas de habitação, educação, ações afirmativas e salário mínimo.³⁷⁰

Na parte I, o plano elenca as seguintes propostas, além de reiterar algumas das considerações iniciais:

³⁶⁹ H. REPT. 100-159, p. 147.

³⁷⁰ H. REPT. 100-159, p. 148.

- Estabelecer um piso nos benefícios sociais de 100% da linha de pobreza.
- Aumentar o EITC (*Earned Income Tax Credit*, redistribuição de recursos através de restituição do pagamento de imposto) para refletir as diferenças entre as famílias.
- Estender os benefícios sociais a todas as famílias em estado de necessidade com filhos.
- Basear os critérios de elegibilidade e valor dos benefícios apenas na renda que esteja efetivamente disponível para as necessidades básicas da família, desconsiderando por exemplo seguridade social, pensão alimentícia.
- Estabelecer medidas apropriadas de performance dos estados que não imponham redução de transferência, mas sim medidas corretivas.
- O programa de educação, emprego e treinamento se baseia nos seguintes pilares:
 - Entrega de serviços dentro dos sistemas de educação, emprego e treinamento existentes, em vez da criação de programas no âmbito do sistema de welfare.
 - Flexibilidade para que governos locais desenvolvam estratégias abrangentes que possam responder às realidades locais, com incentivos para o envolvimento de empregadores, organizações comunitárias e organizações educacionais num esforço coordenador.
- A participação voluntária dos beneficiários.
- Padrões de performance que garantam treinamento efetivo, evitando-se treinamento de baixo impacto e baixo custo.
- Papel forte do governo federal em pesquisa, supervisão, assistência técnica e coleta de dados, com proteção da privacidade dos participantes.

- O papel dos estados seria na operação dos programas, inclusive com criação de planos estaduais e a constituição de um conselho de acompanhamento com membros da sociedade civil.
- Financiamento do programa com verbas do WIN, mais verbas federais adicionais, e verbas estaduais ponderadas de acordo com a capacidade de pagamento.

Os padrões de avaliação são a obtenção de emprego acima do salário mínimo, que ofereça ganho real para as famílias, garanta cuidados de saúde e além de ganhos em matéria de educação e permanência no emprego por um ano.

A terceira parte trata dos serviços de apoio. Serviços de saúde estendidos, com a citação do dado de que 75% dos não-segurados nos EUA à época eram empregados. Portanto, apenas um emprego não é suficiente para garantir a migração do indivíduo para um plano privado. Deste modo, a extensão do Medicaid para as pessoas que conseguirem emprego pelo programa é uma condição.

Em termos de cuidados infantis, o projeto prevê o subsídio dos cuidados até 12 meses depois de o beneficiário conseguir emprego, para todos que estivessem abaixo da linha de pobreza. Em relação a transportes, subsídios e vouchers seriam necessários para permitir a mobilidade. O quarto e último pilar do programa, apoio financeiro para as crianças, lida basicamente com medidas de reconhecimento de paternidade e pagamento de pensão alimentícia, que visam assegurar o recebimento das pensões.³⁷¹

No dia 30, as audiências continuaram. Judith Gueron, do Manpower Demonstration Research Corp., organização sem fins lucrativos criada em 1974 pela Ford Foundation junto com agências federais, trata das inovações a nível estadual realizadas desde 1981, quando o Congresso permitiu essas mudanças na estrutura do WIN. Entre as

³⁷¹ H. REPT. 100-159, p. 161-163.

inovações, lista inclusive de maneira positiva requisito de que beneficiários participem de programas de trabalho. Menciona ainda experiências que agregaram serviços e oportunidades aos beneficiários, como Massachusetts e Califórnia. A partir de um estudo realizado com programas nas áreas de San Diego, Baltimore, e áreas extensas do Arkansas, Virgínia e Virgínia Ocidental, o MDRC produziu uma série de conclusões apresentadas na audiência. Pesquisas semelhantes em Chicago, New Jersey e Maine ainda não haviam chegado a um estágio conclusivo. Gueron apresentou um estudo do MDRC indicando a factibilidade do requisito de trabalho para beneficiários, a efetividade dos programas estaduais em conseguir emprego e aumentar a renda dos participantes, exceto em lugares com altas taxas de desemprego (como a Virgínia Ocidental), e o retorno financeiro dado pelos programas no médio prazo, com retorno do valor investido dentro de cinco anos. Entretanto, o estudo admite a incapacidade dos programas de reduzir substancialmente a pobreza, em virtude do baixo investimento absoluto em face da necessidade, o desenho dos programas, limitações do mercado de trabalho e a variedade de beneficiários. Gueron menciona ainda uma outra análise do MDRC que aponta para um ganho maior quando se investe em populações com históricos de trabalho piores, em programas de curto prazo e de intensidade não muito alta. Constata, contudo, que no caso de indivíduos abaixo de um limite de empregabilidade, faz-se necessário um investimento mais robusto em serviços e apoio. Por fim, o testemunho de Gueron apresenta conclusões em favor da flexibilidade dos programas nos estados, uma vez que não haveria um formato aplicável em todo o país; também é difícil estabelecer parâmetros de avaliação idênticos para todo o país, em função das diferentes realidades econômicas; o Congresso deveria ainda na reforma evitar a criação de expectativas desmedidas, especialmente considerando-se o baixo valor investido, o que seria o caso do WIN; haveria ainda necessidade de maior apoio do governo federal, com o desaconselhamento do aumento

da parcela de contribuição dada pelos estados: isso desestimularia estados mais pobres a adotar programas mais intensivos, justamente em regiões onde eles seriam mais necessários.³⁷²

Joseph F. Delfico, do Departamento de Recursos Humanos do GAO,³⁷³ também esteve perante a comissão, e apresentou os resultados de estudo nacional sobre a efetividade dos programas estaduais de *welfare* realizado a pedido do deputado Ted Weiss, democrata de Nova York. Foram analisados, através de questionário pelo Correio, dados de todos os 61 programas operados pelas agências do AFDC: programas experimentais do WIN, autorizados pelo Título IV-C do Social Security Act, os Community Work Experience Programs (CWEPs), programas de procura por trabalho, além de programas de suplementação do trabalho ou ajudas de custos para pessoas em busca de emprego. Além disso, foram feitas visitas in loco em programas de 12 estados.³⁷⁴

Segundo Delfico, em 1985, os programas ligados ao WIN estavam atendendo a apenas 22% dos beneficiários do AFDC. Delfico apresenta como resultado da análise de seu escritório a necessidade de racionalização dos programas ligados ao AFDC, serviços mais intensivos para a clientela mais necessitada, e a definição dos parâmetros de avaliação não apenas na inserção imediata no mercado de trabalho, o que leva a distorções. Segundo o próprio, há uma tendência natural de oferecer serviços menos intensivos a uma clientela maior, enquanto pessoas com maior tendência de permanecer recebendo benefícios, como mulheres com crianças pequenas ou pessoas sem educação formal e treinamento, não recebem o atendimento necessário para superar esta situação. Por exemplo, oferecer serviços de procura no mercado sem que haja treinamento prévio da força de trabalho. A falta de recursos é determinante nisso, e frequentemente os

³⁷² H. REPT. 100-159, p. 168-188.

³⁷³ Note-se que alguns desses resultados já foram discutidos na introdução do capítulo.

³⁷⁴ H. REPT. 100-159, p. 195.

programas têm de buscar outras fontes, como o Job Training Partnership Act e os sistemas de educação locais. Entretanto, essas parcerias também não são suficientes para dar vazão: o JTPA, por sua vez, absorve apenas 150.000 beneficiários do AFDC, menos de um quarto do número de participantes dos programas experimentais do WIN. Delfico cogita que o Congresso analise a possibilidade de eximir mães de crianças com até três anos, mas determine que caso elas se voluntariem recebam prioridade nos programas, uma vez que são forte candidatas a permanecer por pelo menos 10 anos recebendo AFDC.³⁷⁵ Outras medidas de estímulo cogitadas são estimular os governos a fornecerem educação formal, além de limitarem o tempo empregado em atividades que não impliquem qualificação, como procura por emprego ou estágios não remunerados.

Delfico ainda analisa o impacto dos programas em termos de rendimento: a maioria dos participantes estava sendo alocada em empregos de baixa remuneração, com um salário médio de US\$ 4,14 a hora. Em metade dos programas, menos de 48% dos beneficiários deixaram o AFDC depois de encontrar emprego, embora isso tenha reduzido o valor dos benefícios. Isso se deve a baixa remuneração ou trabalhos de tempo parcial. O estudo do GAO associa essa tendência diretamente ao fato de os programas não fornecerem qualificação e educação de maneira consistente. *Food Stamps* também passou a ter requisitos de trabalho.

Gerald McEntee, Presidente internacional da American Federation of State, County and Municipal Employees (AFSCME), sindicato de servidores públicos, argumenta sobre a impossibilidade de os programas resgatarem as pessoas da pobreza se não houver trabalhos na economia; se não forem superadas barreiras de discriminação. McEntee também menciona que um trabalho não necessariamente garante saída da pobreza: um trabalho de salário mínimo fornece para uma família de 3 pessoas 73% da

³⁷⁵ H. REPT. 100-159, p. 196-198.

renda considerada como nível de pobreza. Também menciona a desigualdade social entre homens e mulheres, dado bastante relevante uma vez que a maioria dos beneficiários do AFDC é de mulheres. Repetiu, endossando a fala de outros presentes, de que programas como o WIN deveriam, em caso de restrição orçamentária, concentrar investimentos num público menor, oferecendo maior gama de serviços e de maior intensidade. Priorizar voluntários, em geral mais motivados, é uma boa maneira de aumentar as taxas de sucesso e apoio político ao programa. Por fim, McEntee se posiciona contrário a programas de *workfare*, e pede mudanças no CWEP e no H.R.1720 que prevejam trabalho sem pagamento de salário, bem como a necessidade de o governo federal manter e aumentar sua proporção de contribuição em 90%, conforme previsto no H.R. 30. Cita também o problema da substituição de mão de obra, particularmente um caso em que a AFSCME conseguiu afastar na justiça 1000 beneficiários da Pennsylvania estavam trabalhando no AFDC pelo CWEP no lugar de servidores públicos, mas cita outros casos mencionando a dificuldade de provar sua ocorrência. Afirma ainda que em muitos casos, o *workfare* substituiu o programa de empregos públicos do CETA, pagando metade do salário recebido pelos servidores equivalentes. Havia relatos inclusive de chefes que não treinavam seus funcionários ou impediam que eles conseguissem outros empregos de modo a manter a mão de obra mais barata em suas repartições. Em anexo, um relatório sobre o caso de um servidor de nome Samuel J. Chini que fora despedido após três anos de trabalho prestando serviço de zeladoria para a prefeitura de Lackawanna (NY). Após 34 semanas de seguro desemprego, passou a receber welfare. Como contrapartida, foi-lhe exigido que trabalhasse como zelador justamente na prefeitura de Lackawanna, só que dez dias por mês em troca de 139 dólares por bimestre mais Medicaid. Casos desta

natureza mostram algumas das distorções gritantes produzidas por programas de *workfare* que haviam proliferado pelo país.³⁷⁶

Segundo pesquisa da AFSCME, 28 estados tinham algum componente de *workfare* no AFDC; 8 estados tinham esse componente no *food stamps*; e 19 estados tinham essa exigência nos seus programas gerais de assistência. A seguir, mostramos o resultado da pesquisa da AFSCME, por ser bastante representativa do quadro nacional.

³⁷⁶ H. REPT. 100-159, p. 223-242.

Status Report—Workfare Program States May, 1986

Workfare Targeted at Recipients of:

State	General Assistance (GA)	AFDC	Food Stamps**	Coverage—Comments
Alabama	No GA Program	Yes		Optional to counties; operating in 3 counties.
Arizona	No	No		WIN Demonstration Project—does not include workfare component. Workfare under consideration. Operating in 2 counties.
Arkansas	No GA Program	Yes*	Yes	WIN Demonstration Project operating in 22 counties.
California	Yes	Yes*		General assistance workfare limited to San Diego County. New AFDC program (GAIN) has workfare component.
Colorado	No	Yes		Operating in 25 counties.

*State is operating an AFDC WIN Demonstration Project which includes a workfare component.

**Food Stamp Security Act of 1985 (P.L. 99-198) requires states to establish an employment and training program by April 1, 1987 for employable but unemployed Food Stamp Program recipients. States have the flexibility in determining the program components. States may include one or more of the following activities: job search, training, community work experience (workfare) programs that do not displace paid employees and that extend the same work conditions and benefits received by regular employees performing comparable tasks, and other permitted programs or activities. Minimum recipient participation standards are to be set for each state.

- Sources: —State Workfare Status Report, Jobs Watch, December, 1982.
- Work Program Status Report, Office of Family Assistance, U.S. Department of Health and Human Services, January 1, 1986.
- 1982 Characteristics of General Assistance Programs, Office of the Assistant Secretary for Planning and Evaluation, U.S. Department of Health and Human Services, May, 1983.
- Contacts with AFSCME and state officials, January-April, 1986.

AFSCME
Public Policy Department
May, 1986

State	General Assistance (GA)	AFDC	Food Stamps**	Coverage—Comments
Connecticut	Yes	No		GA workfare mandatory statewide. New AFDC program excludes workfare.
Delaware	No	Yes*		AFDC workfare is mandatory for certain categories of recipients.
District of Columbia	No	No		Workfare legislation for GA and AFDC recipients before City Council.
Florida	No GA Program	No	Yes	Mandatory, statewide AFDC and FS workfare bill has been introduced in state legislature.
Georgia	No	Yes*		WIN Demonstration Project operating in 7 counties.
Hawaii	Yes	No		GA workfare mandatory statewide.
Idaho	No GA Program	Yes		Mandatory AFDC workfare statewide.
Illinois	Yes	Yes*	Yes	New program has mandatory, statewide workfare component for GA and AFDC.
Indiana	Yes	No		GA workfare optional to counties.
Iowa	Yes	Yes*		GA workfare optional to counties. Mandatory AFDC workfare for unemployed parents operating in 49 counties.
Kansas	Yes	Yes		GA workfare mandatory statewide. AFDC workfare operating in 19 counties.
Maine	Yes	No		GA workfare mandatory statewide.
Maryland	Yes	No		GA workfare operating in three counties.
Michigan	Yes	Yes*		Statewide GA and AFDC workfare.
Minnesota	No	Yes		AFDC workfare operating in 8 counties.
Montana	Yes	No		GA workfare operating in 20 counties.
Nebraska	No GA Program	Yes*		AFDC workfare limited to Unemployed Parent cases.
New Hampshire	Yes	No		GA workfare optional to counties.
New Jersey	Yes	No		GA workfare mandatory statewide.

State	General Assistance (GA)	AFDC	Food Stamps**	Coverage—Comments
New Mexico	No	Yes		AFDC workfare limited to a few counties.
New York	Yes	Yes*		GA workfare (Public Work Project) authorized statewide. New AFDC program may include workfare component.
North Carolina	No GA Program	Yes	Yes	Mandatory AFDC workfare program operational in 12 counties.
North Dakota	No	Yes		Mandatory AFDC workfare program operational in 11 counties.
Ohio	Yes	Yes		Mandatory AFDC workfare program in eight counties.
Oklahoma	No	Yes*		AFDC mandatory workfare component in WIN Demo, operating statewide.
Pennsylvania	Yes	Yes*		Mandatory GA and AFDC workfare component in WIN Demo, are statewide.
Rhode Island	Yes	No		GA statewide workfare program.
South Carolina	No	Yes	Yes	AFDC mandatory workfare program operating in two counties.
South Dakota	No	Yes*	Yes	AFDC workfare component in WIN Demo, operating statewide.
Utah	Yes	Yes		GA mandatory workfare operating statewide. AFDC mandatory workfare for unassigned WIN mandatories.
Vermont	No GA Program	Yes		AFDC workfare mandatory for unemployed parents active 6 months or more.
Virginia	Yes	Yes*	Yes	Mandatory for GA. AFDC workfare component in WIN Demo, is statewide.
Washington	No	Yes	Yes	AFDC mandatory workfare operating in two counties.
West Virginia	No	Yes*		Mandatory AFDC workfare component operating statewide.
Wisconsin	Yes	Yes	Yes	State legislature has enacted pilot AFDC program with a mandatory workfare component. Limited to two or more counties.

ATTACHMENT C

Comparison of Hourly Rates Between New York City
PWP and Comparable City Titles

<u>PWP</u>	<u>Number</u>	<u>Hourly Rate</u>	<u>City Title</u>	<u>Hourly Rate</u>
Attendant Aide	1405	\$3.92	Attendant	\$7.69
Clerical Aide	4431	\$3.83	Clerk	\$7.99
Community Service Asst	92	\$3.35	Community Svc Aide	\$7.85
Custodial Aide, AM	3539	\$3.85	Custodial Asst	\$7.59
Custodial Aide, PM		\$4.10		
Elevator Aide	36	\$3.98	Elevator Operator	\$7.80
Fiscal Aide	20	\$4.06	Account Clerk	\$8.26
Homemaking Aide	896	\$4.35	Homemaker	\$8.71
Janitorial Aide	1437	\$3.74		
Messenger Aide	699	\$3.83	Messenger	\$7.99
Office Machine Aide	38	\$3.83	Office Appliance Operator	\$7.99
Pest Control Aide	527	\$4.06	Pest Control Aide	\$8.26
Stenographer Aide	3	\$4.06	Stenographer	\$8.26
Stock Asst	128	\$4.51	Asst Stockhandler	\$8.97
Telephone Aide	24	\$4.06	Phone Operator	\$8.26
Typing Aide	191	\$3.83	Typist	\$7.99
Watchman Aide AM		\$3.92	Watchperson	\$7.69
Watchman Aide PM	41	\$4.17		
Food &	40	\$4.15	Dietary/	\$8.54
Housekeeping Aide			Housekeeping Aide	
Computer Operator Aide	4	\$5.24	Computer Operator	\$9.85
Computer Programmer Aide	2	\$7.10	Computer Programmer	\$12.95
Utility Aide	1	\$3.92	Senior Citizen Specialist	\$5.44
Key Punch Aide	0	\$3.95	Key Punch Operator	\$8.14
Motor Vehicle Aide	4	\$3.59		
Block Service Aide	1	\$3.94		
Child Care Aide	2	\$3.94		
Hospital Clerical Aide	281	\$4.57	Senior Clerk	\$8.91
Hospital Messenger Aide	23	\$3.83	Messenger	\$7.99
Hospital Elevator Aide	1	\$4.25	Elevator Operator	\$7.80
Hospital Food & Housekeeping Asst	171	\$4.43	Dietary/ Housekeeping Aide	\$8.54
Hospital Institutional Aide	169	\$4.43	Institutional Aide	\$8.54
Truckman's Helper	2		Laborer	

February 19, 1987

Note-se, lado a lado, na tabela da página 303, os valores dos salários pagos a pessoas inscritas em programas de workfare e trabalhadores regulares.

No dia 5, último dia da sessão do Comitê sobre o assunto, Bill Clinton, então governador do Arkansas e Presidente da Associação Nacional de Governadores, levou ao comitê a visão da NGA sobre a reforma. Tendo sido o projeto H.R.1720 parcialmente baseado no plano da NGA, existe bastante convergência entre os planos, com semelhanças nas linhas gerais, exceto na maneira como o benefício mínimo nacional foi estabelecido. Os componentes chave do plano da NGA eram:

- Um programa robusto de controle sobre contribuição parental, para pais ausentes que não ajudam seus filhos;
- Uma estrutura flexível desenhada no nível estadual para programas de acesso ao trabalho que acomodem educação suplementar, inserção no mercado e experiência;
- Uma obrigatoriedade de que todos os beneficiários com crianças de 3 anos ou mais participem de algum programa;
- O estabelecimento de um contrato entre o beneficiário e o governo, estabelecendo obrigações mútuas;
- Uma melhora na estrutura de gerenciamento de casos, no sentido de um melhor estudo das necessidades, recursos e passos necessários para que o beneficiário ganhe autossuficiência;
- Redirecionamento dos recursos economizados com a saída de beneficiários do programa para o pagamento de assistência em dinheiro para famílias necessitadas, de acordo com um padrão de vida esperado;

- A mudança de paradigma de um programa de transferência de renda para um programa destinado a garantir independência permanente.

Clinton afirmou ainda, como outros entrevistados, a centralidade dos serviços de assistência para os beneficiários, incluindo uma defesa de que os serviços de cuidados infantis sejam estendidos para um ano além da saída dos beneficiários do programa, e não apenas 6 meses como previsto no H.R.1720. Também defende a permanência da cobertura do Medicaid. (O Congresso no ano anterior, 1986, deu a opção de cobertura do Medicaid para crianças pobres até 100% do nível de pobreza do nascimento até a idade de 5 anos)

Na sessão de perguntas, Clinton discute mais minuciosamente diversos aspectos do plano da NGA, bem como a existência de um “consenso” em torno da ideia de mudanças no sistema de *welfare*. Trata também mais detalhadamente da questão dos contratos mencionada no plano, em conversa com Fred Grandy, deputado republicano de Iowa: o que aconteceria com um indivíduo que não cumprisse sua parte na obrigação, estipulada pelo assistente social? Isso implicaria o corte da ajuda, mas apenas a parte destinada aos pais. A ajuda aos filhos ficaria intacta. Grandy pergunta então como garantir que o dinheiro efetivamente será gasto com os filhos. Então, Clinton responde que não é possível garantir isto, até que surjam sinais de negligência que exijam a atuação das autoridades.

Cabe ressaltar que Clinton, junto com os governadores de Delaware, Michael N. Castle, e de Nova Jersey, Thomas Kean, os dois últimos republicanos, fizeram intensa campanha pela aprovação da reforma.³⁷⁷

William E. Brock, Secretário de Trabalho, esteve na comissão para discorrer sobre a proposta do governo. A tônica, entretanto, foi sobre o tipo de emprego gerado pela

³⁷⁷ STEVENS (1988).

recuperação econômica e as qualificações necessárias para colocar os beneficiários dos programas sociais nesses empregos. Segundo Brock, o tipo de emprego predominantemente gerado após a recuperação é de alta qualificação, exigindo pelo menos ensino médio, pagando valor bem acima do salário mínimo. Trata da questão da modernização da economia. Na sessão de perguntas, Brock foi questionado por Clay, Wise e outros a respeito desta visão. Segundo Wise, deputado democrata da Virgínia Ocidental, estado tradicionalmente carvoeiro e com altas taxas de desemprego naquele momento, haveria estudos que indicariam a geração de empregos de baixa remuneração. Wise questiona então se haveria um desaparecimento da classe média, com a geração de empregos muito qualificados para as classes mais altas ou empregos próximos do salário mínimo para a população mais pobre. Em contrapartida, Brock coloca a disposição um estudo de Janet Norwood, do Bureau of Labor Statistics, refutando particularmente um estudo de Barry Bluestone e Bennett Harrison, do Joint Economic Committee of the Congress, argumentando com base nas datas em que foram colhidos os dados: o chamado “Estudo Bluestone”, segundo Norwood, teria ignorado os anos de 1985 e 1986, terminando sua comparação em 1984. Além disso, o chamado Estudo Bluestone teria ignorado aumentos de renda em compensações não salariais, como planos de saúde, contribuições do empregador para seguridade social, pensões etc., além de contar cada pessoa ocupando uma vaga como um emprego gerado, o que, no caso de empregos de baixa qualificação e alta rotatividade, magnifica o número desse tipo de emprego. Segundo Norwood, mais de 6 em cada 10 empregos criados desde 1982 seriam em ocupações pagando pelo menos US\$ 20.000 por ano. Três quartos dos empregos gerados nos EUA foram no setor de serviços, o que, segundo o estudo, não era necessariamente ruim, pois seriam empregos de qualidade e de tempo integral. Em anexo, ainda um artigo de Brock num jornal não identificado cujo título é “They’re not McJobs”.

Jeffords, deputado republicano de Vermont, então se pôs a questionar os projetos então em debate, que ignorariam a experiência do JTPA, as parcerias locais estabelecidas desde então e os private industry councils, estimados por Brock como compostos por 11.000 pessoas. Brock concordou com Jeffords de que não acreditava ser produtivo “reinventar a roda”, criando um novo programa para competir com aqueles já existentes.

Após o depoimento de Brock, Evelyn K. Moore, do National Black Child Development Institute, uma organização não governamental voltada para o atendimento de crianças negras, esteve na comissão para tratar sobre a necessidade de cuidados para crianças. Argumentou que menos de 15% das famílias americanas poderiam ser consideradas tradicionais, apontando para uma mudança nos padrões de atuação feminina no mercado de trabalho e mães solteiras. Aponta ainda para o fato de que, de 6,5 milhões de famílias negras, um terço está abaixo da linha de pobreza. Este número se acentuaria com famílias com crianças abaixo de 18 anos, em que a porcentagem abaixo do nível de pobreza é de 40,7%. Das aproximadamente 7 milhões de crianças recebendo AFDC, 40% são negras. Elenca uma série de prioridades num programa de cuidados infantis, como diversidade e tipos de cuidados; especial atenção para necessidade de vítimas de abuso e negligência, crianças de pais adolescentes e crianças com deficiência; envolvimento parental, tomando o programa Head Start como exemplo; treinamento; pessoas da comunidade para trabalhar; padrões para licenciamento; monitoramento e controle externo; um currículo estimulante que promova o desenvolvimento intelectual social, físico, cultural e emocional das crianças; no caso de crianças negras, ênfase na necessidade de uma perspectiva cultural; coordenação com outros programas; serviços nutricionais; necessidade de remuneração dos serviços a preço de mercado, citando exemplo dos programas de Massachusetts e Califórnia; ainda manifesta sua preferência que o programa esteja vinculado ao Departamento de Trabalho e associado a programas

de emprego, além da criação de uma estrutura capaz de coordenar os programas. Moore encerra comparando os custos de 8.000 a 12.000 dólares de uma criança em abrigo (das quais mais de 50% seriam negras) para adoção e 3.500 dólares como custo per capita estimado para o programa de cuidados infantis, mencionando a trajetória dos jovens em abrigos para o sistema de justiça e posteriormente o encarceramento.

Diana M. Pearce, do Women and Poverty Project, foi à comissão para discutir as dificuldades e em particular os custos para cuidados infantis. Entre outras medidas, recomenda que se ataque a crescente demanda por cuidados infantis pelo lado da oferta, se necessário inclusive subsidiando a criação de novas vagas instituições de turno integral, bem como treinamento para profissionais da área; instituições de turno integral são o perfil mais procurado pelas mulheres que ingressam recentemente no mercado de trabalho. Outra tendência notada pela pesquisadora é a migração para centros de cuidados, em vez de lares day-care, principalmente pela falta de vagas. Considera ainda a necessidade de cobrir os custos para além da estadia da criança, estimado em 3.000 dólares por ano per capita. Custos com doenças (que podem significar a perda de dias de trabalho, contratação de baby-sitter ou hospedagem da criança em um centro day-care para crianças doentes, a alternativa mais cara. Custos com os chamados arranjos secundários também deveriam ser considerados, como substituições em caso de não funcionamento das instituições ou cobranças de atrasos dos pais para buscar seus filhos. O terceiro custo adicional seria o de transporte. Deste modo, o repasse do valor de mercado é na verdade uma espécie de mínimo, que não cobriria esses custos adicionais.

O tema também foi discutido no Comitê de Caminhos e Meios, no Subcomitê de Assistência Pública e Seguro Desemprego. Alguns dos convidados que estiveram nas audiências no Comitê de Educação e Trabalho também foram ao Comitê de Caminhos e Meios.

5.4 As votações no Congresso

O H.R.1720, foi aprovado no comitê de caminhos e meios por 23 votos a 13, estreitamente dividido em linhas partidárias, com a proposição de várias emendas republicanas rejeitadas, que visavam entre outros pontos a exigência de que beneficiários não precisassem aceitar empregos que pagassem menos que seus benefícios, ou que obrigassem a pagar um valor equivalente ao valor de mercado, após certo tempo no emprego; após partes da legislação, pertinentes a cada comitê, serem analisadas pelos comitês de educação e trabalho, energia e comércio e agricultura,³⁷⁸ foi a plenário pela primeira vez no dia 16 de dezembro de 1987.

Bill Richardson, representante democrata do Novo México, abordou outro *topos* importante, o do “ciclo da pobreza”:

Chame de *workfare*, pode ser, o ponto é que estamos criando algo novo que tem um tremendo potencial para ajudar as famílias a sair do ciclo da pobreza.

O coração desta legislação é a procura de emprego, treinamento no trabalho, aconselhamento e educação. Envolve os estados e a comunidade empresarial na concepção desses programas. Esta é uma legislação positiva que promove o respeito e a dignidade humana. Vamos dar uma chance ao trabalho. [tradução nossa]³⁷⁹

Há ainda uma imagem idealizada do programa, que corresponde ao que foi pensado originalmente: estado e empresários envolvidos no objetivo comum de romper o chamado “ciclo da pobreza”. Norman Mineta, democrata da Califórnia, fala em “vencer o ciclo do welfare quebrando o ciclo do welfare”.³⁸⁰

³⁷⁸ ASSOCIATED PRESS (1987).

³⁷⁹ Congressional Record, 1987, Vol. 133, Parte 25., p. 35823. No original: “Call it workfare, whatever, the point is we are creating something new that has tremendous potential to help families get out of the poverty cycle.

The heart of this legislation is job search, on-the-job training, counseling, and education. It involves the States and the business community in designing these programs. This is positive legislation which promotes respect and human dignity. Let us give it a chance to work.”

³⁸⁰ Congressional Record, 1987, Vol. 133, Parte 25. p. 35823. No original: “to beat the welfare cycle by breaking the welfare cycle”

Alguns republicanos, entretanto, expressaram discordância contra a proposta, alegando que se tratava não de um incentivo ao trabalho, mas mais uma welfare bill, com aumento de gastos para pagamento de benefícios impedindo que as pessoas trabalhassem, no caso, que trabalhassem por um valor abaixo do que a família já ganha. Walker, republicano da Pennsylvania, afirmou que

É, de fato, uma expansão do bem-estar, uma expansão de US\$ 5 bilhões do bem-estar. Até tem o potencial de garantir que as pessoas nunca vão trabalhar.

E se você der uma olhada nas provisões mencionadas pelo cavalheiro do Colorado alguns minutos atrás, no relatório você descobrirá que na Califórnia o potencial é que você não poderia ser encaminhado para um emprego que pague menos de US\$ 8 por hora.

Há muitos dos meus eleitores que trabalham todos os dias, semana após semana, em empregos que pagam menos de US\$ 8 por hora. Eles estão pagando impostos ao governo federal que pagará pelo programa de US\$ 5 bilhões. [tradução nossa]³⁸¹

O “cavalheiro do Colorado” ao qual Walker se refere é Hank Brown, deputado republicano daquele estado. A argumentação de Brown segue na mesma linha, de que é um desincentivo ao trabalho que a proposta do Congresso não permita trabalho abaixo do que a família já ganha.

O projeto gasta seu dinheiro para aumentar os benefícios. Mais de 80% do dinheiro da proposta vai para o aumento dos benefícios, não para colocar pessoas em empregos. De fato, quando se trata de empregos, o H.R. 1720 tem cinco restrições principais ao trabalho. A proposta é projetada para evitar que as pessoas sejam encaminhadas para empregos.

Apenas um deles: dê uma olhada na página 180 do relatório do comitê. Mostra quais são os benefícios de welfare em vários Estados. A menos que o trabalho pague mais do que os benefícios de welfare sob esta lei, é ilegal encaminhar as

³⁸¹ Congressional Record, 1987, Vol. 133, Parte 25, p. 35824. No original: “It is, in fact, an expansion of welfare, a \$5 billion expansion of welfare. It even has the potential of making certain that people never go to work.

And if you take a look at the provisions referred to by the gentleman from Colorado a couple of minutes ago, in the report you will find that in California the potential is that you could not be referred to a job that paid less than \$8 an hour.

There are a lot of my constituents who are working every day, week in and week out, in jobs that pay less than \$8 an hour. They are paying taxes to the Federal Government that will pay for this \$5 billion program.”

pessoas para esses empregos. Na Califórnia, você começa em algo em torno de US\$ 16.000 com um pacote básico e um alojamento público.

Isso significa que você tem que mostrar sob o projeto de lei que você vai ficar melhor trabalhando do que os US\$ 16.000 - mais, depois dos benefícios fiscais. Na verdade, a proposta é anti-trabalho, não é pró-trabalho.

Venda a proposta, se desejar, em cima dos benefícios maiores, mas não a rotule erroneamente. Esta proposta tem um impacto devastador sobre aqueles que mais precisam da nossa ajuda. Nós deveríamos estar falando sobre como nós os ajudaremos, não os prejudicando com restrições. [tradução nossa] ³⁸²

A oposição ao projeto não era só republicana, entretanto. Durante as discussões, Augustus Hawkins expressou sua preocupação em relação ao programa de *workfare* do Family Support Act:

O *workfare* é baseado no mito da participação no welfare, que os destinatários seriam preguiçosos e não desejariam trabalhar. Os fatos não confirmam isso. Não há evidências que apoiem a alegação de que as pessoas não trabalharão voluntariamente sob condições adequadas. Mais da metade das pessoas que começam com o welfare permanecem nele por não mais de dois anos. É majoritariamente um programa transitório. Um terço dos 4 milhões de pessoas que permanecem por um longo período de tempo são deficientes ou idosos. A trapaceira do welfare dirigindo em um Cadillac para coletar benefícios é basicamente mito, não realidade. Estar no welfare não é um luxo.

O *workfare* muitas vezes resulta em exploração e punição dos participantes, e eles são freqüentemente colocados em trabalhos aviltantes que não proporcionam experiência de trabalho real e nos quais nenhuma habilidade de educação ou treinamento foi adquirida. [tradução nossa] ³⁸³

³⁸² Congressional Record, 1987, Vol. 133, Parte 25, p. 35823. No original: “The bill spends its money to increase benefits. More than 80 percent of the money in the bill goes to increased benefits, not to place people in jobs. As a matter of fact, when it comes to jobs, H.R. 1720 has five major restrictions on work. The bill is designed to prevent people being referred to jobs.

Just one of them: take a look at page 180 of the committee report. It shows what welfare benefits are in a variety of States. Unless the job pays more than those welfare benefits under this bill, it is illegal to refer people to those jobs. In California, you start at somewhere about \$16,000 with a basic package and public housing.

That means you have to show under the bill that you are going to come out better working than you will the \$16,000-plus, after tax benefits. In truth, the bill is antiwork, it is not prowork.

Sell the bill, if you will, on higher benefits, but do not mislabel it. This bill has a devastating impact on those who need our help the most. We ought to be talking about how we help them, not harming them with restrictions.”

³⁸³ Congressional Record, 1987, Vol. 133, Parte 25 p. 35826. No original: “Workfare is based on the welfare participation myth, that recipients are lazy and do not want to work. The facts do not bear this out. There is no evidence to support the claim that people will not willingly work under proper conditions. Over half who start on welfare stay on it no more than 2 years. It is a largely transitional program. One-third of the 4 million people who do stay on a longer period of time are disabled or elderly. The welfare cheat driving to pick up benefits in a Cadillac is basically myth, not reality. Being on welfare is no luxury.

Hawkins faz referência a uma figura do imaginário popular, a chamada *welfare queen*, já tratada no capítulo 2. Hawkins cita ainda uma pesquisa do Government Accounting Office (GAO) sobre os programas estaduais de welfare, realizada em 1985. Nesta pesquisa, o GAO afirma que apenas 3% dos beneficiários recebiam reforço escolar ou educação básica, 2% treinamento vocacional, e 5% algum tipo de educação diverso destes mencionados.³⁸⁴

O H.R. 1720, ao contrário do H.R. 30, foi aprovado nas três comissões que o analisaram: Energia e Comércio (provisões do *Medicaid*), Educação e Trabalho (provisões de *welfare to work*), e Caminhos e Meios (reforma como um todo). O projeto foi votado no dia 16 de dezembro de 1987, tendo sido aprovado por 230 votos a favor e 194 contra. Em junho de 1988, foi aprovado no Senado por 93 votos favoráveis, e apenas 3 contrários, com o projeto de Moynihan como emenda. Nas palavras de Lloyd Bentsen, Senador democrata do Texas e novo chefe do Comitê de Finanças do Senado após a nova maioria democrata na casa, “A América precisa de uma reforma do bem-estar social porque esta nação moderna, compassiva, consciente de custos nossa está tentando lidar com um sistema de welfare ‘Rube Goldberg’ que foi desenvolvido para a Depressão e para atender às necessidades de uma sociedade que não existe mais” [tradução nossa].³⁸⁵ Isso daria origem a um procedimento de conferência, que durou três meses. O principal ponto de discórdia era uma emenda ao projeto do Senado, feita pelo Senador republicano Robert Dole, que previa a obrigatoriedade de que beneficiários em famílias com dois

Workfare often results in exploitation and punishment of participants, and they are often placed in demeaning jobs which provide no real work experience and where no education or training skills have been acquired.”

³⁸⁴ Congressional Record, 1987, Vol. 133, Parte 25. p. 35826.

³⁸⁵ TOLCHIN (1988a). No original: “America needs welfare reform because this modern, compassionate, cost-conscious nation of ours is trying to make do with a Rube Goldberg [cartunista americano conhecido por desenhar sistemas extremamente complexos para desempenhar tarefas simples] welfare system that was developed for the Depression and to meet the needs of a society that no longer exists.”

responsáveis trabalhassem 16 horas num projeto do CWEP, o chamado *workfare*. A Casa Branca fazia questão de que este ponto constasse no projeto.³⁸⁶

Após o procedimento de conferência das versões do Senado e da Câmara, o projeto na sua forma final foi aprovado por 96 votos a 1 no Senado, e 347 votos a 53 na Câmara. Note-se que o projeto oriundo do processo de conferência era consideravelmente mais rígido que a versão original aprovada na Câmara, e teve algumas de suas disposições oriundas de emendas ao projeto S.1511 de Moynihan no Senado: prevê, por exemplo, que se atinjam metas de 75% dos pais de famílias casadas participando de programas de *workfare* até o fim de 1996 e 20% dos genitores solteiros participando de programas de emprego no âmbito do JOBS (novo nome para o programa de trabalho que, na versão da Câmara, havia sido chamado de Network, consolidando todos os programas existentes) até o fim de 1994; diminuiu as provisões relacionadas a cuidados infantis; limitou até 1998 a existência da prorrogação do *Medicaid* (embora tenha estendido a cobertura a famílias de dois adultos em todos os estados) em até 6 meses, prorrogáveis por mais 6 meses depois de o indivíduo arrumar um emprego, bem como prorroga em 12 meses os cuidados infantis para além da obtenção de emprego, faculta o corte do pagamento do AFDC-UP após seis meses caso o indivíduo seja referenciado para um programa de empregabilidade, estipula a obrigatoriedade do benefício (e termina com ela em 1999), permite que seja exigido dos indivíduos no AFDC-UP que participem do JOBS até 40 horas por semana, endureceu alguns critérios para isenção de participação nos programas de trabalho, especialmente nos casos em que o auxílio de cuidados infantis não está disponível por parte do estado (o projeto da Câmara condicionava a participação à oferta de cuidados infantis), eliminou a educação pós-secundária da lista de atividades aceitas no âmbito do programa JOBS, bem como admite remuneração diferenciada para

³⁸⁶ TOLCHIN (1988b).

trabalhadores de *welfare* em empregos subsidiados pelo governo, uma questão que, como vimos já foi criticada nas audiências do comitê, por explorar e desvalorizar a mão de obra dos beneficiários e substituir empregos regulares. Passou ainda a considerar a renda de pais de pais que recebem AFDC para fins de elegibilidade ao benefício, não tratando avós e pai como entidades separadas. Eliminou ainda a provisão de reajuste dos benefícios. Por outro lado, não prevê, como o projeto da Câmara, o corte de benefício de viciados em álcool e drogas que não estivessem participando de tratamento. Foi suprimida ainda uma alteração nos *food stamps* que permitiria desconsiderar os primeiros 50 dólares pagos de pensão alimentícia. Naquele momento, só era permitido que isso acontecesse caso o estado cobrisse os custos, o que não acontecia em nenhum estado.

O projeto da conferência, baseado por sua vez no projeto de Moynihan, estipulava que os estados tenham programas de *workfare* no âmbito do CWEP (*Community Work Experience Program*); trabalhadores referenciados para este programa teriam de trabalhar 16 horas semanais para receber seus benefícios em casos de famílias com dois responsáveis, não recebendo menos que o salário mínimo estadual ou federal (por hora) até nove meses, e após isso não menos que funcionários equivalentes na função.³⁸⁷ A emenda de 16 horas semanais foi proposta, com apoio da Casa Branca, pelos Senadores Republicano Robert Dole e William L. Armstrong, e passou a fazer parte do projeto de Moynihan.³⁸⁸ Reagan havia declarado, num discurso pelo rádio no dia 3 de setembro, sinalizando para as duas casas, que não aceitaria uma legislação que não contivesse um dispositivo de *workfare*: “A melhor maneira de aprender a trabalhar é trabalhando”; e complementou: “Se o Congresso me apresentar um projeto que substitua trabalho com expansão do *welfare* e que coloque a dignidade da autossuficiência através do trabalho

³⁸⁷ Leon Panetta, Congressional Record, 1988, Vol. 134, Parte 19, p. 27185.

³⁸⁸ A comparação entre as duas versões pode ser observada na declaração explanatória do comitê de conferência, publicada no Congressional Record da Câmara de 28 de setembro de 1988, p.26450-

fora do alcance dos americanos em welfare, usarei minha caneta de veto” [tradução nossa]

³⁸⁹ Tanto Moynihan como Michael J. Downey, democrata de Nova York e chefe dos conferentes da Câmara, entretanto, eram contrários à medida, embora Downey não se considerasse contrário a outros tipos de requerimento para trabalho.³⁹⁰

Também foi retirado o limite de tempo para que um cidadão permaneça no CWEP, havendo apenas a previsão de uma revisão do plano de participação do beneficiário no programa.

O orçamento que prevaleceu na proposta da conferência foi mais próximo da proposta de Moynihan: 3,34 bilhões de dólares em cinco anos.

O projeto fora aprovado pela comissão de conferência por 26 a 8, na noite do dia 27 de setembro.

Na votação que sancionou o projeto na sua forma final na Câmara, Hawkins, proponente do H.R.30, denunciou as mudanças que ocorreram no projeto, visando introduzir medidas de *workfare*:

Senhor Presidente, eu me levanto em forte oposição a este relatório de conferência. É uma falsa rotulagem e um desvio inaceitável dos princípios tradicionais de justiça e democracia. As provisões de educação fortes, as limitações do Programa de Experiência de Trabalho Comunitário (CWEP) ou o *workfare*, os padrões de igualdade de remuneração e os aprimoramentos de cuidados infantis presentes em versões anteriores da proposta, foram excluídos deste acordo final. O relatório da conferência representa a conveniência no seu pior. Nas últimas semanas, sob extrema pressão política para aprovar um projeto de lei, o trabalho obrigatório se alastrou como um incêndio. Durante anos, o governo Reagan propagou o conceito de forçar todos os beneficiários da seguridade social a trabalhar para obter seus benefícios. Durante anos, o Congresso resistiu e rejeitou a posição do governo. Ao adotar essa proposta, o governo Reagan pode finalmente alcançar seu objetivo às custas dos pobres que a medida pretende ajudar.

O compromisso não impõe nenhum limite de tempo para a participação obrigatória de um indivíduo em um programa CWEP. Infelizmente, a limitação de 6 meses e a ausência de atribuição de tarefas repetidas no trabalho na

³⁸⁹ ASSOCIATED PRESS. (1988). No original: “The best way to learn to work is to work”; “If Congress presents me with a bill that replaces work with welfare expansion and that places the dignity of self-sufficiency through work out of the reach of Americans on welfare, I will use my veto pen.”

³⁹⁰ TOLCHIN (1988c).

proposta da Câmara foram eliminadas pelo comitê de conferência. Juntamente com as altas taxas de participação e com a exigência de que os estados ofereçam duas das quatro atividades de trabalho obrigatórias, isso provavelmente levará os Estados a atribuir um maior número de indivíduos ao Programa CWEP. As atribuições do CWEP são frequentemente trabalhos simplórios e são disruptivos nos locais de trabalho em que acontecem.

O *workfare* não oferece educação e treinamento para permitir que os beneficiários se tornem mais empregáveis, e certamente não leva a um emprego permanente. É uma abordagem punitiva para forçar as pessoas a desistirem. [tradução nossa]³⁹¹

Hawkins criticou, mais especificamente, a exigência inserida no processo de conferência de que 75% dos pais desempregados trabalhem em *workfare*, no caso de famílias com ambos os pais, e que 20% dos pais solteiros estejam envolvidos em algum dos programas no âmbito do JOBS. Citou ainda os estudos do MDRC, apresentados no comitê, que apontam para uma ineficiência dos programas de *workfare* nos estados em que estes existem. Critica também a previsão para término dos 12 meses de transição previsto para os cuidados infantis e Medicare no ano de 1998, bem como a exclusão de educação pós-secundária como atividade aceita no âmbito do programa JOBS. Por fim, Hawkins apresenta material referenciando organizações da sociedade civil que se colocam contrárias à lei tal como foi aprovada no processo de conferência: AFL-CIO,

³⁹¹ Congressional Record, 1988, Vol. 134, Parte 19, p. 27175. No original: “Mr. Speaker, I rise in strong opposition to this conference report. It is false labeling and an unacceptable deviation from traditional principles of fairness and democracy. The strong education provisions, the limitations on the Community Work Experience Program [CWEP] or *workfare*, the equal pay standards, and the child care enhancements present in earlier versions of the proposal, were compromised out of this final agreement. The conference report represents expediency at its worst. In the last few weeks, under extreme political pressure to pass a bill, mandatory *workfare* has caught on like wildfire. For years, the Reagan administration has peddled the concept of forcing all welfare recipients to work off their benefits. For years, the Congress resisted and rejected the administration's position. By adopting this proposal, the Reagan administration may finally achieve its goal at the expense of the poor people the measure is intended to help.

The compromise fails to impose any time limits on an individual's mandatory participation in a CWEP Program. Unfortunately, the 6-months' limitation and no repeat assignment provision on *workfare* in the House bill was eliminated by the conference committee. Coupled with the high participation rates and a requirement that States offer two out of four mandatory work activities, this will likely drive States to assign greater numbers of individuals to the CWEP Program. The CWEP assignments are often make-work jobs and are disruptive at the local job sites.

Workfare does not provide education and training to enable welfare recipients to become more employable, and certainly does not lead to permanent employment. It's a punitive approach to forcing people off the rolls.”

AFSCME, Americans for Democratic Action [ADA], Bread for the World, Child Welfare League, Children's Defense Fund, Church Women United, Coalition for the Homeless, Coalition on Human Needs, Communications Workers of America, Food Research and Action Center [FRACL, Friends Committee on National Legislation, Full Employment Action Council, Interfaith Action Council, League of Women Voters, National Council of Churches, National Council of La Raza, National Puerto Rican Coalition, National Organization of Women, National Urban League, United Church of Christ, U.S. Catholic Conference, and Wider Opportunities for Women.³⁹² Algumas dessas organizações tiveram suas cartas publicadas a pedido de Hawkins no Congressional Records: Coalition of Human Needs, Children's Defense Fund, Child Welfare League of America, Communications Workers of America (AFL-CIO, CLC), American Federation of State County and Municipal Employees, AFL-CIO. Todas elas criticando as principais mudanças realizadas pelo relatório de conciliação e recomendando a rejeição do projeto.³⁹³

William D. Ford, deputado democrata do Michigan (não confundir com Harold E. Ford do Tennessee, autor do projeto), faz críticas na mesma linha e considera que as provisões de *workfare* para os pais desempregados são movidas por “um desejo mesquinho de obrigar os pobres a trabalharem por seus benefícios”³⁹⁴. Ford alega ainda que os governadores teriam outra motivação para apoiar a legislação como está:

Os governadores rejeitaram o trabalho. Eles estão dispostos a engolir este projeto por apenas duas razões: eles querem o dinheiro, e eles sabem que a exigência de *workfare* não terá efeito até 1994 - tempo suficiente para voltar e fazer lobby para revogá-lo. [tradução nossa]³⁹⁵

³⁹² Congressional Record, 1988, Vol. 134, Parte 19, p. 27177.

³⁹³ Congressional Record, 1988, Vol. 134, Parte 19, p. 27177-27178.

³⁹⁴ No original: “a mean-spirited desire to make the poor ‘work off their benefits.’”

³⁹⁵ Congressional Record, 1988, Vol. 134, Parte 19, p. 27179. No original: “The Governors have rejected workfare. They are willing to swallow this bill for only two reasons: They want the money, and they know the workfare requirement won't take effect until 1994-plenty of time to come back and lobby to repeal it.”

Barbara B. Kennelly, democrata de Connecticut, participou do subcomitê de assistência social, do comitê de caminhos e meios e da comissão de conferência.

Todos os dias maravilhosos quando a primeira legislação foi proposta, o céu era o limite. Infelizmente, a realidade fiscal teve que se fazer presente. Infelizmente, aqueles que queriam um programa de empregos se esqueceram de pagar pela creche e pelo Medicaid. Acordos tinham de ser feitos. Negociações foram firmadas e, Sr. Presidente, eu fico aqui muito candidamente dizendo que se o cavalheiro de Nova York [Sr. Downey] não tivesse lutado tão duro como ele lutou deste lado para conseguir as coisas de volta no Senado, vou ser muito franco com você, Senhor Presidente, eu não apoiaria o projeto de lei hoje, mas ele manteve o programa de empregos, manteve Medicaid e manteve o Medicare. O relatório de conferência é um bom projeto de lei? Sim. É melhor que a lei atual, sem discussão. O que este relatório da conferência trouxe é o fato de que agora o nosso sistema de welfare, um sistema que atualmente está defeituoso, falho, não trará mais mulheres e seus filhos à pobreza. Este sistema significa para uma jovem mulher, se ela engravidou, teve que sair da escola, se ela realmente fez uma bagunça de sua vida, este projeto significa que ela tem uma segunda chance. Ela pode obter uma educação, ela pode voltar ao trabalho, e seu filho tem um modelo. [tradução nossa]³⁹⁶

Major Owens, representante do distrito que envolve o bairro do Brooklyn, em Nova York, expressa sua discordância em relação ao projeto expressando suas insuficiências e o suposto descompromisso do 100º Congresso com os mais pobres:

Vamos aliviar as associações de poupança e empréstimos fornecendo US\$ 10 a US\$ 20 bilhões do dinheiro dos contribuintes, seja neste Congresso ou no próximo Congresso. Mas para os pobres, pobres que não têm poder, vocês foram à Casa Branca e deixaram que Ronald Reagan ditasse os termos.

Este grande Congresso foi generoso, mas não para os pobres. Nós juramos fidelidade agora no 100º Congresso. Nós começamos uma nova tradição. As

³⁹⁶ Congressional Record, 1988, Vol. 134, Parte 19 p. 27182. No original: “All the wonderful days when the first legislation was introduced, the sky was the limit. Unfortunately, fiscal reality had to set in. Unfortunately, those that wanted a jobs program forgot they had to pay for day care and Medicaid. Compromises had to be made. Negotiations were entered into and, Mr. Speaker, I stand here very candidly telling you that if the gentleman from New York [Mr. Downey] had not fought as hard as he fought on this side to get things back from the Senate side, I will be very frank with you, Mr. Speaker, I would not support the bill today, but he kept jobs program, kept Medicaid and kept Medicare. Is the conference report a good bill? Yes, it is. It is better than present law, no contest. What this conference report has brought about is the fact that now our welfare system, a system that is presently flawed, failed, will no longer lock women and their children into poverty. This system means for a young woman, if she got pregnant, had to leave school, if she really made a hash of her life, this bill means she gets a second chance. She can get an education, she can get back to work, and her child has a role model.”

últimas três palavras "justiça para todos", nenhum de nós parece entender. Não há justiça para as pessoas que não têm poder. Não pode haver um verdadeiro programa de trabalho nesta complexa era se você não tiver um programa de educação. Não há realmente nenhum programa de educação.

Precisamos de enfermeiros, precisamos de trabalhadores da primeira infância, precisamos de mais professores. Nenhum desses, você não está qualificado para nenhum desses trabalhos, a menos que você esteja em um programa de educação até a faculdade ou faculdade júnior. Isso não está aqui. Deixamos os estados com a opção de fornecer faculdade e faculdade júnior e todos os estados, praticamente, optaram por sair disso no passado e continuarão a fazê-lo.

Portanto, o projeto tem uma boa retórica, mas a substância não está lá. Eu sou todo pró-empregos. Esse é o objetivo principal de eu estar aqui. Renda e empregos resolverão os problemas das pessoas pobres. Mas você não pode ter renda e empregos com retórica. Você tem que colocar algum treinamento real por trás disso. O problema é o déficit educacional que nosso povo enfrenta. Eles precisam de educação para se qualificarem para os empregos disponíveis.

Esta proposta não provê isso. Não oferece empregos adequados, treinamento profissional, não oferece treinamento educacional adequado. Ela não fornece os empregos no final porque as pessoas nunca conseguem empregos decentes se não tiverem a educação adequada. Não há justiça para as pessoas que mais precisam, para os filhos da América que estão no AFDC. Continuamos a discriminar essas crianças. Não há justiça aqui e esta proposta eu acho que deveria ser arquivada. Voltemos quando tivermos um novo Presidente e um novo Congresso para fazer um verdadeiro projeto de reforma da seguridade social. [tradução nossa] ³⁹⁷

³⁹⁷ Congressional Record, 1988, Vol. 134, Parte 19, p. 27186. No original: "We are going to be relieving savings and loan associations by providing \$10 to \$20 billion of taxpayers' Money either in this Congress or in the next Congress. But for poor people, poor people who have no power, you have gone to the White House and you have let Ronald Reagan dictate the terms.

This 100th Congress has been generous but not to poor people. We pledge allegiance now in the 100th Congress. We started a new tradition. The last three words "justice for all" none of us seem to understand. There is no justice for the people who have no power. There can be no true work program in this complex age of ours if you do not have an education program. There is really no education program.

We need nurses, we need early childhood workers, we need more teachers. None of those, you cannot qualify for any of these jobs unless you are in an education program up to junior college or college. That is not in here. We leave the States with the option of providing junior college and college and all States, just about, have opted out of that in the past and will continue to do so.

So the bill has good rhetoric, but the substance is not there. I am all for jobs. That is the primary purpose of my being here. Income and jobs will solve the problems for poor people. But you cannot have income and Jobs with rhetoric. You have to put some real training behind it. The problem is the educational deficit that our people face. They need education in order to qualify for the jobs that are available.

This bill does not provide that. It does not provide adequate jobs, job training, it does not provide adequate education training. It does not provide the jobs at the end because people can never get decent jobs if they do not have the proper education. There is no justice for the people who need it most, for the children of America who are on AFDC. We continue to discriminate against these children. There is no justice here and this bill I think should be shelved. Let us come back when we have a new President and a new Congress to do a real welfare reform bill."

Mais adiante, Owens faz algumas acusações à postura do Partido Democrata e suas razões para votar a favor da lei:

E então o que começou com uma promessa tão grande degenerou, no final, em um odioso presente de boa viagem a Ronald Reagan, ajudando a manejar mais um programa de rede de seguridade de maneiras que ele não teria conseguido por conta própria. E o Partido Democrata, que deu início à era Reagan abandonando os princípios e abraçando os desastrosos cortes orçamentários e incentivos fiscais de 1981, encerra a era Reagan na mesma posição supérflua e sem princípios com a qual começou.

Fico envergonhado com as racionalizações que servem para justificar essa monstruosidade. Os membros que passaram os últimos oito anos ridicularizando a tendência do governo de igualar os gastos maciços em defesa com a força militar agora nos dizem que, embora o compromisso da reforma do welfare não faça muito pelos pobres e provavelmente prejudique muitos, devemos ficar felizes porque pelo menos gastará muito dinheiro. Outros que são otimistas sobre a eleição nos asseguram que as piores partes deste projeto de lei serão melhoradas por regulações exaradas por um governo Dukakis simpático, a teoria sendo, suponho, que é menos doloroso ser empalado em uma estaca cega do que em uma afiada. Tipos mais pessimistas advertem que devemos abraçar este plano agora, no caso de perdermos a eleição, sustentando de forma implausível, mas de alguma forma com cara séria, que Ronald Reagan é, é claro, muito mais liberal e receptivo a acordo do que GEORGE BUSH. E o mais ridículo de tudo é a sugestão de que não devemos nos preocupar muito com esse terrível projeto de lei porque todos podemos voltar no próximo ano e revogar ou modificar suas disposições mais draconianas e, enquanto estivermos nisso, também colocar algum benefício modesto. Claro, e talvez possamos chamar essa legislação notável de Lei-Ônibus dos Porcos Voadores e das Bolas de Neve no Inferno de 1989.

Outro argumento para este projeto de lei que estamos ouvindo agora é que, apesar de todas as suas deficiências, ele irá, pelo menos, fornecer uma quantidade sem precedentes de novos recursos para educação e treinamento profissional para os beneficiários do AFDC. Isso é simplesmente incorreto. O projeto de lei original da Câmara dotou generosamente educação e treinamento profissional; o relatório de conferência, no entanto, não.

De acordo com o CBO, em dólares reais, esse projeto fornecerá cerca de metade do que gastamos no Programa de Treinamento para Empregos do WIN durante os anos 70 e quase o mesmo que gastamos com WIN durante o início dos anos 80.

Em 1993, o CBO estima que estaremos gastando US\$ 395 milhões com este novo programa - exatamente o que o Programa de Treinamento para Empregos do WIN recebeu em 1980. Mas como, diferentemente do WIN, esse programa exige que os Estados atendam um número grande e fixo de participantes, esse dinheiro tem que ser esticado para cobrir mais pessoas do que sob o WIN. Em 1980, o WIN serviu 280.000 pessoas com US\$ 395 milhões; em 1993, os estados terão de atender um terço a mais de pessoas com exatamente a mesma quantia de dinheiro.

[...]

O fundo do poço é que o único programa que os estados poderão bancar com a execução deste projeto será o *workfare*. Agora, a melhor razão para se opor ao *workfare* é porque é uma forma de servidão por contrato, mas também há outra boa razão - ele não funciona. [tradução nossa]³⁹⁸

Por fim, o deputado apresenta suas alegações finais para justificar seu voto no “não”:

Não há nenhuma razão convincente para apoiar este projeto de lei, para levantarmos nossas mãos e nos resignarmos a um esquema de reforma do welfare que foi escrito em grande parte na Casa Branca de Reagan. Assim, muitos dos grupos que já tiveram grandes esperanças de reforma do welfare e apoiaram fortemente o projeto original da Câmara estão agora nos pedindo para parar, pensar e esperar até o ano que vem; AFSCME, a AFL-CIO, Americanos pela Ação Democrática, Pão para o Mundo, a Liga da Infância Infantil da América, Fundo de Defesa das Crianças, Igreja das Mulheres

³⁹⁸ Congressional Record, 1988, Vol. 134, Parte 19, p. 27186. No original: “And so what began with such great promise has degenerated, in the end, into an odious bon voyage gift to Ronald Reagan, helping to mangle yet another safety net program in ways he would not have been able to achieve on his own. And the Democratic Party, which kicked off the Reagan era by abandoning principle and embracing the disastrous budget cuts and tax giveaways of 1981, thus ends the Reagan era in the same unprincipled, supine position with which it began.

I am embarrassed by the rationalizations being served up to justify this monstrosity. Members who have spent the last eight years ridiculing the administration's tendency to equate massive defense spending with military strength now tell us that though the welfare reform compromise will not do much for the poor and will likely hurt a great many, we should be happy because it will at least spend a lot of money. Others who are optimistic about the election reassure us that the worst parts of this bill will be ameliorated by regulations issued by a sympathetic Dukakis administration, the theory being, I suppose, that it is less painful to be impaled on a dull pike than a sharp one. More pessimistic types warn that we should jump at this plan now in case we do lose the election, maintaining implausibly, but somehow with a straight face, that Ronald Reagan is, of course, so much more liberal and amenable to compromise than GEORGE BUSH. And most ludicrous of all is the suggestion that we should not worry too much about this awful bill because we can all just come back next year and repeal or modify its most draconian provisions and, while we're at it, throw in some modest benefit improvements as well. Sure-and maybe we can call that remarkable legislation the Omnibus Flying Pigs and Snowball in Hell Act of 1989.

Another argument for this bill that we are now hearing is that, despite all its shortcomings, it will at least provide an unprecedented amount of new funding for education and job training for AFDC recipients. This is simply incorrect. The original House bill did provide generously for education and job training; the conference report, however, does not.

According to CBO, in real dollars, this bill will provide about half of what we spent on the WIN Job Training Program for welfare recipients during the 1970's and just about the same as what we spent on WIN during the early 1980's.

By 1993, CBO estimates we will be spending \$395 million for this new program-exactly what the WIN Job Training Program received in 1980. But since, unlike WIN, this program requires States to serve a large, fixed number of participants, this money will have to be stretched to cover more people than under WIN. In 1980, WIN served 280,000 people with that \$395 million; in 1993, states will have to serve one-third more people with the exact same amount of money.

[...]

The bottom line is that the only program that States will be able to afford to run under this bill will be workfare. Now, the best reason to oppose workfare is because it is a form of indentured servitude, but there is another good reason as well-it does not work.”

Unidas, Coalizão para os Sem-teto, Coalizão sobre as Necessidades Humanas, Centro de Pesquisa e Ação Alimentar, o Comitê de Amigos sobre a Legislação Nacional, o Conselho de Ação para o Pleno Emprego, Ação Inter-religiosa, Liga das Mulheres Eleitoras, Conselho Nacional de Igrejas, Conselho Nacional de La Raza, Coalizão Nacional Portorriquenha, Organização Nacional de Mulheres, Liga Urbana Nacional, Sindicato Internacional de Funcionários do Setor de Serviços, Igreja Unida de Cristo, Conferência Católica dos EUA e Oportunidades Mais Amplas para Mulheres - todos eles nos incentivam a votar "Não". Durante a consideração inicial do H.R. 1720, muitos de nós estávamos relutantes em apoiá-lo precisamente porque temíamos que ele fosse sequestrado dessa maneira pela Casa Branca. Mas foi-nos assegurado repetidas vezes de que não seria esse o caso, que os patrocinadores do H.R. 1720 prefeririam não ter nenhuma proposta do que uma proposta ruim. Aparentemente, eles mudaram de idéia. Presumivelmente, porém, como a reforma do bem-estar se torna mais um cavalo de Tróia da direita, mais uma série de promessas quebradas, e como a porta para reformas reais fecha por mais uma década, espera-se que os milhões de americanos que estão presos na pobreza tenham conforto de saber que o sofrimento deles tem um propósito maior - "fazer história" e aumentar as médias legislativas de um punhado de legisladores em Washington. Vote "Não." [tradução nossa]³⁹⁹

Downey, representante de Nova York que chefiou os conferentes da Câmara e percebido como um dos principais responsáveis pela aprovação da reforma, admitiu que Hawkins e Owens tinham seus motivos para votar contra a proposta. Entretanto,

MAJOR OWENS esteve no púlpito há 2 minutos e se opôs a essa lei. Ele provavelmente sabe mais sobre pessoas pobres do que qualquer um de nós e provavelmente tem mais contato com pessoas pobres do que eu ou qualquer outro membro. O chefe HAWKINS também se opõe fortemente ao projeto de lei. Eles são gigantes e foram líderes na causa de ajudar os pobres.

³⁹⁹ Congressional Record, 1988, Vol. 134, Parte 19, p. 27187. No original: "There is no compelling reason to support this bill, to throw up our hands and resign ourselves to a welfare reform scheme that has been written largely in the Reagan White House. So many of the groups which once had such high hopes for welfare reform and strongly supported the original House bill are now asking us to stop, think, and wait until next year; AFSCME, the AFL-CIO, Americans for Democratic Action, Bread for the World, the Child Welfare League of America, the Children's Defense Fund, Church Women United, the Coalition for the Homeless, the Coalition on Human Needs, the Food Research and Action Center, the Friends Committee on National Legislation, the Full Employment Action Council, Interfaith Action, the League of Women Voters, National Council of Churches, National Council of La Raza, National Puerto Rican Coalition, National Organization of Women, National Urban League, Service Employees International Union, United Church of Christ, U.S. Catholic Conference, and Wider Opportunities for Women-they all urge us to vote 'No.' During the initial House consideration of H.R. 1720, many of us were reluctant to support it precisely because we feared that it would be hijacked in this way by the White House. But we were repeatedly reassured that this would not be the case, that the sponsors of H.R. 1720 would rather have no bill at all than a bad one. Apparently, they changed their minds. Presumably, however, as welfare reform becomes yet another rightwing Trojan horse, one more set of broken promises, and as the door to real reform slams shut for another decade, the millions of Americans who are trapped in grinding poverty will be expected to take comfort in the knowledge that their suffering has a higher purpose-"making history" and pumping up the legislative batting averages of a handful of legislators in Washington. Vote 'No.'"

Enquanto eles se opõem ao projeto de lei hoje, e eu entendo o motivo de sua oposição, vou dizer a eles como vou dizer a todos vocês que se fôssemos esperar 2 ou 3 anos para fazer este projeto novamente, não haveria garantia de que não haveria outro requisito de trabalho; não haveria garantias de que os benefícios não teriam sido melhores e que teríamos perdido 2, 3, 4, 5 ou 10 anos para fazer o que esta lei faz.

Podemos dizer aos beneficiários do welfare nos bairros de Los Angeles ou em certas partes do Brooklyn, NY: “Temos um programa de treinamento, temos um programa de educação e, se você trabalhar - e sabemos que quer trabalhar -, dar-lhe benefícios de transição **para poder sair da escuridão do welfare e para a luz da produtividade** [grifo nosso]. Entendemos seu problema e estamos preparados para fazer algo a respeito.”

É isso que essa proposta faz. Não podemos legislar se os pais deveriam ser responsáveis ou não, mas temos um longo caminho para garantir que os pais que abandonam suas responsabilidades para com seus filhos sejam procurados pelo Estado para garantir que eles paguem sua parcela justa. . [tradução nossa]⁴⁰⁰

Mesmo os deputados democratas que apoiam o projeto, em sua maioria, não declaram apoio irrestrito: as disposições de *workfare* através do CWEP são particularmente impopulares. Entretanto, são consideradas como parte do acordo para obter os benefícios previstos na legislação. Outros são menos indulgentes com os defeitos da proposta. Segundo Charles A. Hayes, de Illinois, que votou contra a proposta:

O efeito deste "Acordo" será forçar milhares de beneficiários da seguridade social a trabalharem para obter seus benefícios em empregos não remunerados, sem oportunidades de educação significativa, treinamento e serviços de

⁴⁰⁰ Congressional Record, 1988, Vol. 134, Parte 19, p. 27188. No original: “MAJOR OWENS stood in the well not 2 minutes ago and opposed this bill. He probably knows more about poor people than any one of us and probably has more contact with poor people than I do or any other Member. Chairman HAWKINS also strongly opposes the bill. They are giants and have been leaders in the cause of helping the poor.

While they oppose the bill today, and I understand the reason for their opposition, I will tell them as I will tell all of you that if we were to wait 2 or 3 years to do this bill again, there would be no guarantee that there would not be another work requirement; there would be no guarantee that the benefits would not have been better and that we would have lost 2, 3, 4, 5 or 10 years to do the things that this bill does. We can say to the welfare recipients in the barrios of Los Angeles or in certain parts of Brooklyn, NY, "We have a training program, we have an education program, and if you work-and we know you want to work-we will give you transition benefits so you can step out of the darkness of welfare and into the light of productivity [grifo nosso]. We understand your problem, and we are prepared to do something about it."

That is what this bill does. We cannot legislate whether parents should be responsible or not, but we go a long way toward making sure that fathers who abandon their responsibilities to their children will be sought out by the State to make sure they pay their fair share.”

emprego. Este "Acordo" não inclui as disposições do projeto de lei da Câmara que exigem proteções salariais iguais, portanto resultará em uma perda de empregos no nível de entrada do setor público que oferecem oportunidades para trabalhadores pouco qualificados que poderiam ser forçados, assim, a ingressar no welfare. [tradução nossa]⁴⁰¹

Dale E. Kildee, de Michigan, resume os pontos que contrariam os deputados democratas que são contra a proposta final:

Aqueles de nós que estivemos envolvidos com essa legislação nos últimos dois anos estão muito familiarizados com a frase "quebrar o ciclo da pobreza". Mas como podemos quebrar o ciclo de pobreza se não fornecermos aos filhos e filhas dos beneficiários de welfare ambientes saudáveis e de apoio durante o tempo que os pais serão obrigados a participar do programa? Quando a Câmara aprovou este projeto de reforma do welfare, garantimos aos pais acesso ilimitado aos seus filhos em programas de cuidados infantis. Este acordo de conferência não. Quando a Câmara aprovou a reforma do welfare, dissemos que os provedores de creches familiares e os provedores de cuidados domiciliares em grupo que prestam serviços de cuidados infantis devem cumprir pelo menos os padrões que o estado já estabeleceu em relação à saúde e segurança das crianças em contextos semelhantes. Este acordo de conferência não. Quando a Câmara aprovou a reforma do welfare, dissemos que as crianças tinham o direito ao cuidado de acordo com a idade e a necessidade individual. Este acordo de conferência não faz isso. Quando a Câmara aprovou a reforma do welfare, dissemos que, antes de os estados exigirem que os pais de crianças trabalhem, eles devem garantir que o cuidado infantil adequado esteja disponível no Estado. Este acordo de conferência não só não exige uma garantia de cuidados infantis adequados, mas não requer sequer uma avaliação da disponibilidade de qualquer cuidado infantil. Quando a Câmara aprovou a reforma do sistema de welfare, dissemos que se formos exigir que os pais trabalhem e, assim, aumentar a demanda por cuidados infantis, devemos fornecer dinheiro aos estados para ajudá-los a atender à nova demanda e pelo menos fornecer alguma assistência para treinamento. A Câmara autorizou US\$ 750 milhões para esse fim. Este acordo de conferência não oferece um centavo nesta área. [tradução nossa]⁴⁰²

⁴⁰¹ Congressional Record, 1988, Vol. 134, Parte 19, p. 27192. No original: "The effect of this "Agreement" will be to force thousands of welfare recipients to work off their grants in unpaid jobs with no opportunity for meaningful education, training, and job services. This "Agreement" does not include the provisions of the House bill requiring full equal pay protections, therefore it will result in a loss of public sector entry-level jobs that provide opportunities for low-skilled workers who might otherwise be forced onto welfare."

⁴⁰² Congressional Record, 1988, Vol. 134, Parte 19, p. 27192. No original: "Those of us that have been involved with this legislation for the last 2 years are very familiar with the phrase "breaking the cycle of poverty." But how can we break the cycle of poverty if we do not provide the sons and daughters of welfare recipients with healthy and supportive environments during the time their parents will be required to participate in the program? When the House passed this welfare reform bill we guaranteed parents unlimited access to their children in child care programs. This conference agreement does not. When the House passed welfare reform we said that family day care providers and group home care providers which provide child care services under this act should at least meet the standards the State has already established concerning the health and safety of children in similar settings. This conference agreement

Note-se como a negociação, no processo de conferência, por vezes, é capaz de colocar por terra meses de negociação e de influência exercida por organizações de defesa dos beneficiários e de combate à pobreza, colocando os congressistas numa situação difícil de, após investir tanto capital político e esforço numa iniciativa politicamente popular, verem-se obrigados a votar contra ela quando já se trata de fato consumado.

De todo modo, a votação foi concluída no dia 30 de setembro com 347 votos favoráveis e 53 contrários, e 31 abstenções. Um dia antes, no Senado, o projeto fora aprovado por esmagadores 96 votos a 1, mostrando o verdadeiro consenso em torno da proposta de Moynihan, que acabaria por inspirar a maior parte da versão final do projeto, inclusive das cifras. Moynihan, e Thomas J. Downey, líder dos conferentes da Câmara, seriam louvados pela maioria dos congressistas. Outros lembraram da responsabilidade de Ford na reforma. Moynihan especialmente teria o reconhecimento dos seus colegas por estar havia décadas militando sobre o tema, e o projeto foi percebido pelos colegas como a coroação de seu esforço para reformar as leis de *welfare*.⁴⁰³

Na cerimônia de sanção do projeto, no gramado da Casa Branca, Reagan afirma a ideia central da legislação, em particular de sua exigência de que beneficiários trabalhem 16 horas por semana quando o motivo do benefício é o desemprego de um dos pais:

É apropriado que a palavra “família” figure proeminentemente no título desta legislação. Por muito tempo, o Governo Federal, com as melhores intenções, usurpou responsabilidades que residem apropriadamente com os pais. [...]

does not. When the House passed welfare reform we said that children had a right to care which was appropriate for their age and individual need. This conference agreement does not do this. When the House passed welfare reform we said that before States require parents of infants to work they must guarantee that adequate infant care is available in the State. This conference agreement not only does not require a guarantee of appropriate infant care but does not even require an assessment of the availability of any child care. When the House passed welfare reform we said that if we are going to require parents to work and thereby increase the demand for child care we must provide moneys to States to help them meet the new demand and at least provide some assistance for training. The House authorized \$750 million for this purpose. This conference agreement does not provide one dime in this area.”

⁴⁰³ TOLCHIN (1988d).

Ao fazê-lo, reforçou a dependência e separou os beneficiários de welfare da corrente principal da sociedade americana. A Lei de Apoio à Família diz aos pais em welfare: "Esperamos de você o que esperamos de nós mesmos e de nossos entes queridos: que você participe assumindo a responsabilidade por sua vida e pelas vidas das crianças que traz para este mundo. . [tradução nossa]⁴⁰⁴

Conclusão do capítulo

Se concluimos, no capítulo anterior, que as mudanças em matéria de *welfare* nos anos 80 foram em grande medida movidas e pautadas pelas limitações orçamentárias, é preciso considerar entretanto que havia, tanto na sociedade civil como em organizações para-políticas (como a Associação Nacional de Governadores e a Associação de Membros de Legislativos Estaduais), um intenso debate, ao longo da década, sobre as reformas no sistema de *welfare*. Desenvolveu-se um consenso de que o antigo sistema encontrava-se defasado: não contribuía para a superação da situação de pobreza dos beneficiários nem para o desenvolvimento de competências e habilidades que permitissem a obtenção de emprego. A ideia de um sistema de estímulo ao trabalho para os beneficiários era geral; entretanto, entre as organizações da sociedade civil, era predominante a ideia de que este programa deveria ser predominantemente facultativo.

Esses debates consubstanciaram-se em propostas legislativas como o H.R.30, focado na qualificação profissional, e o H.R.1720, que visava uma reforma mais abrangente do sistema como um todo. Outras medidas, como a garantia federal do chamado AFDC-UP (Aid to Families with Dependent Children – Unemployed Parent),

⁴⁰⁴ Public Papers of the Presidents. Remarks on Signing the Family Support Act of 1988. Disponível em: <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/remarks-signing-the-family-support-act-1988>. Acessado em 15 dez. 2018. O vídeo está disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=7_tkxPzDzDE. No original: "It is fitting that the word 'family' figures prominently in the title of this legislation. For too long the Federal Government, with the best of intentions, has usurped responsibilities that appropriately lie with parents. [...]"

In so doing, it has reinforced dependency and separated welfare recipients from the mainstream of American society. The Family Support Act says to welfare parents, 'We expect of you what we expect of ourselves and our own loved ones: that you will do your share in taking responsibility for your life and for the lives of the children you bring into this world.'"

também gozavam de bastante simpatia, e estavam no foco das discussões de que o sistema de *welfare*, desenhado originalmente para apoiar viúvas e mães solteiras, acabava por punir as famílias que permaneciam juntas, e favoreceria os filhos fora do casamento (*out-of-wedlock births*), uma vez que nem todos os estados davam cobertura ao AFDC-UP. Outra medida que punia inadvertidamente aqueles que eram bem-sucedidos era a eliminação da cobertura do Medicaid e do sistema de cuidados infantis.

É preciso notar que a autorização para que os estados tivessem seus próprios programas de *welfare-to-work*, desde o início da década, permitiu que diversos estados fizessem experiências com programas próprios como forma de laboratório para mudanças no sistema. Experiências muito variadas foram estudadas por assistentes sociais, organizações não governamentais, parlamentares, de modo a estabelecer linhas gerais para uma reforma nacional.

Muitas destas questões estavam contempladas no projeto original de Ford (D-TN). Entretanto, a versão aprovada após processo de conferência era substancialmente mais rígida e endossava uma prática considerada malfadada por boa parte dos participantes do debate: o *workfare*, isto é, obrigar o indivíduo a trabalhar em troca do benefício.

Embora alguns avanços tenham permanecido no texto final, a reforma acabaria substancialmente enfraquecida nas dimensões de treinamento e capacitação, que ficariam prejudicadas por um financiamento insuficiente, uma vez que estes dispositivos, sem nenhuma dúvida, geravam uma despesa muito maior que aquela prevista para os projetos. Com isto, conseguiria a oposição de diversas organizações da sociedade civil que militavam na questão do *welfare* e que tentaram influenciar o debate legislativo. Outro ponto importante foram ainda as datas-limite (chamadas em inglês de *sunset provisions*) para as coberturas adicionais de Medicaid e AFDC-UP que também colocavam um ponto de interrogação na manutenção de alguns avanços. Ao final, o projeto aprovado implicava

alguns avanços pontuais, consolidação de alguns retrocessos, especialmente em matéria de *workfare*, e muitas incertezas em relação a sua implementação no futuro próximo.

6 CONCLUSÃO

A crise econômica e fiscal que se iniciou na segunda metade da década de 70 provocou uma reorganização nos estados de bem-estar social criados no pós-guerra. Nos EUA, este processo desencadeou uma crise de identidade no partido que havia sido identificado com todas estas mudanças, o Partido Democrata.

Embora o Partido Republicano tenha mantido, ou eventualmente tenha até expandido algumas dessas políticas até a década de 70, isto serve mais de demonstração da hegemonia conquistada pelo Partido Democrata no pós-guerra, frequentemente denominado de Era do New Deal. O *Social Security Act* de 1935 inaugurou uma nova era de proteção social nos EUA, ainda que muitos dos programas contemplados por esta legislação fossem fragmentários ou dependessem dos governos estaduais para serem implementados ou mesmo parcialmente regulamentados. Isto, sem dúvida, impunha limites na expansão desses programas: limites fiscais de acordo com a condição de cada estado, bem como o prestígio de que gozavam os programas sociais em cada estado, implicavam que os programas estavam vulneráveis a adversidades na sua implementação. Entretanto, isso não impediu o surgimento de uma rede de proteção social nos EUA, entretanto caracterizada por peculiaridades afins à forma federativa do país.

Uma nova rodada de avanços se inicia, então na década de 60, a partir das administrações democratas de Kennedy e principalmente Johnson, que colocará o combate à pobreza como responsabilidade inequívoca do governo, em particular do governo federal com a chamada Guerra à Pobreza. Programas como os *food stamps*, a assistência à saúde aos idosos (*Medicare*) e aos mais pobres (*Medicaid*), o Head Start (para atender a crianças carentes), expandirão a rede de proteção social dos EUA num nível ainda maior.

Entretanto, algumas consequências não planejadas dos programas já existentes começam a se evidenciar. Particularmente, um aumento acentuado dos benefícios concedidos para genitores (especialmente mães) de crianças em estado de necessidade: o programa desenhado para atender a viúvas passou a dar conta da realidade do aumento vertiginoso de famílias de mães solteiras, especialmente nas grandes cidades e nas famílias negras. O benefício para viúvas desamparadas passava a ser pago majoritariamente para mulheres solteiras, de cor negra, num país racista, colocando a legitimidade do programa em xeque perante a opinião pública. A inexistência de contrapartidas e a concessão do benefício como um direito subjetivo ao qual o indivíduo faz jus por conta de sua renda levou a que, em 1967, fosse estabelecido o primeiro programa de *welfare-to-work*, o *Work Incentive Program* (WIN). O fato de que o benefício não era pago a famílias cujo pai estivesse presente levou o programa a acusações de fomentar a dissolução familiar, por supostamente recompensar mulheres solteiras. Em *King v. Smith*, a Suprema Corte dos EUA decidiu em 1968 que regras que desqualificassem mães em função de ter um homem, não casado, dentro de casa, eram inconstitucionais. Estas regras levaram a um debate sobre o impacto negativo do AFDC sobre a integridade do núcleo familiar, e em parte derivava da obsolescência do programa na sua forma originalmente concebida.

Nos anos 70, especialmente a partir da segunda metade da década, com a crise econômica mundial combinada com altas taxas de inflação em função do aumento dos preços do petróleo, inicia-se um intenso debate sobre os limites da capacidade do Estado, e este debate também se estenderá ao combate à pobreza. Este fator de ordem econômica, aliado à depreciação dos grandes centros urbanos norte-americanos e à migração maciça de negros do sul dos EUA para as cidades do Norte do país, provocará um aumento das

tensões raciais e da percepção de que a crise não é apenas econômica, mas também social, cultural e moral.

Nesse contexto, o partido responsável por edificar a ordem política e social do pós-guerra, bem como por capitanear os principais avanços na legislação social, encontra-se num momento de incerteza: deixado pelos eleitores brancos, mais velhos, e vítima de um realinhamento eleitoral na sua base regional tradicional, sua base eleitoral muda rapidamente, incluindo dentro do partido novos grupos sociais antes alijados: negros, mulheres, jovens, ativistas de movimentos sociais. A Guerra do Vietnã, a luta pelos direitos civis e as transformações culturais provocaram um verdadeiro terremoto dentro do partido. Nos anos 70, esses novos grupos tomam momentaneamente o controle da máquina partidária e escolhem um candidato a presidente (George McGovern, nas eleições de 1972), estreitamente identificado com pautas liberais, anti-guerra, modernizantes em matéria de costumes. A derrota acachapante de McGovern para Richard Nixon naquele ano acelerará o abandono do partido por falcões da guerra fria e conservadores sulistas, onde outrora o partido governara em quase todos os estados num regime de partido único. As transformações eram sintomas de um país em acelerada mudança, dentro de um partido com instâncias capazes de acolher essas mudanças.

O cenário para as eleições de 1976, entretanto, é bem diverso daquele de 1972: Nixon renunciara em função do escândalo de Watergate. Gerald Ford, que havia assumido a presidência, estava marcado pelo perdão concedido a Nixon em 1974. Jimmy Carter, ex-governador da Georgia, conquistou a candidatura pelo Partido Democrata, representando um novo sul democrata, desejoso de se integrar a um partido que, outrora uma federação de diretórios estaduais, passava a ser um partido efetivamente nacional, nos seus procedimentos e também nas suas posições em matéria de políticas públicas. Entretanto, Carter, apesar de ser considerado uma “novidade” dentro do partido, trazia

em seu discurso alguns elementos que poderiam ser potencial foco de conflito: expressava uma crítica à maneira como a política era feita em Washington que agradava aos novos grupos do partido. Entretanto, ao nomear grupos de interesse (“*interest groups*”) que se opunham a um bem comum e que sequestravam a agenda pública, dava voz a um debate que já vinha acontecendo tanto na opinião pública como na academia: segundo R. Allen Hays,⁴⁰⁵ o modelo pluralista que encontraria sua epítome em Robert Dahl, que via a atuação de grupos organizados como natural da democracia e até desejável, e a atuação direta das massas com certa desconfiança, vinha sendo enfrentado desde o final dos anos 1950 por uma geração de autores que via com ceticismo a atuação dos grupos de interesse, que consideravam ser capazes de impor suas agendas particulares ao interesse público, através do desenvolvimento de relações íntimas com comitês do congresso e agências governamentais responsáveis pelos seus programas sociais prediletos através da prática de *lobby*, enquanto uma maioria indiferente não se importava o suficiente para barrar a atuação de algum grupo em particular. Theodore Lowi, cujo livro *The End of Liberalism* analisamos nesta tese, cunhou a expressão “*interest group liberalism*”, para designar uma nova forma de governo que não era capaz de dar vazão a um interesse comum, nem a programas e políticas coerentes e abrangentes, em função de se tornar presa destes interesses.

Jimmy Carter nomeava esses grupos de interesse não apenas as grandes associações empresariais ou sindicatos patronais, mas associações setoriais, profissionais, qualquer grupo organizado que procurasse colocar sua agenda acima do chamado bem comum. Carter tinha especial desgosto pelos chamados *pork barrels*, projetos de infraestrutura cuja única finalidade era agradar ao eleitorado de um deputado, considerado “dono” do projeto. Com um histórico de prezar pela responsabilidade fiscal, num contexto

⁴⁰⁵ HAYS (2001, p. 20-24).

de déficits crescentes, Carter identificava o bem comum com uma racionalização dos programas governamentais e uma redução do gasto público. Isto o colocou em rota de colisão com seu próprio partido, que afinal de contas havia se organizado em grupos de interesse antigos (como o movimento sindical), e novos (os novos movimentos sociais, como o movimento negro, o movimento feminista, que demandavam políticas setoriais que frequentemente custavam dinheiro).

Certamente não é esta a explicação para a derrota de Carter nas eleições de 1980 para Ronald Reagan, mas explica o desafio sofrido por Carter nas primárias por Ted Kennedy, paradigma do liberalismo do *New Deal*, em defesa dos programas cuja legitimidade, por razões econômicas, fiscais e sociais, vinham sendo questionadas. Identificado com a crise que procurava combater, Carter terminou sem conseguir dar forma a um projeto bem-sucedido de uma filosofia capaz de formatar um interesse público. O partido, por enquanto, ainda era fiel aos programas que havia criado. Entretanto, a resposta das urnas não era nada animadora e exigia uma resposta das elites partidárias.

Enquanto a *Reagan Revolution* procurava formatar uma nova filosofia pública, impondo uma agenda agressiva de corte de gastos, redução do estado, transferência de responsabilidade para os estados, o Partido Democrata permanecia em busca de uma filosofia pública que fosse capaz, ao mesmo tempo, de valorizar os ganhos alcançados pelas políticas sociais formatadas pelo partido, mas reconhecer a necessidade de mudanças expressas pelo eleitorado.

Essa filosofia pública baseava-se não apenas numa postura fiscal, mas num pacto social em que ajudas de custo do governo passaram a ser vistas como estímulo à indolência e à dissolução familiar.

É neste contexto que procuramos analisar o comportamento de políticos eleitos para cargos no legislativo nacional, pensando sua relação com este partido em franca transformação, em processo de *soul searching*, mas ao mesmo tempo tendo de dar conta das necessidades do eleitorado e do dia a dia da administração pública. Escolhemos, para fins de análise, um grupo de políticas públicas que definia o partido até então e observamos como políticos mais vulneráveis à pressão de seus eleitorados locais do que a uma burocracia partidária se comportavam em relação aos ataques a essas políticas, com posturas de defesa aguerrida dos programas tal como estavam, conciliação/negociação com o poder executivo e com uma maioria republicana no Senado, ou mesmo de franca adesão a este projeto de desmonte.

Embora os movimentos sociais tenham sido atores importantes nos debates sobre *welfare*, as mudanças produzidas na formatação das políticas a nível nacional tinha necessariamente de passar pelo Poder responsável por alterar a legislação e dotar esses programas de orçamento: no caso, o Congresso. A participação desses grupos é feita predominantemente através da atuação nas audiências dos comitês do Congresso e do exercício de pressão sobre parlamentares; como vimos, muito longe entretanto de gozar da força atribuída aos grupos de interesse.⁴⁰⁶

Procuramos mostrar, neste trabalho, a variedade de posicionamentos dentro do partido, em especial na sua ala parlamentar, em função das diferentes realidades regionais e injunções dos cargos: o comportamento variável dos democratas do sul, inicialmente divididos entre apoiar ou fazer oposição ao governo Reagan. Depois em razão de um trabalho intrapartidário de alinhamento, além do calendário eleitoral, sua fidelidade às posições definidas pelas lideranças democratas em matéria de *welfare* aumenta; ao mesmo tempo, mostramos como o calendário eleitoral influencia os posicionamentos

⁴⁰⁶ A participação desses grupos também é tratada em HAYS (2001).

também da ala mais liberal do partido: a estupefação em 1981, diante da debandada sulista da defesa dos programas sociais na votação do *Omnibus Budget Reconciliation Act*, em 1981; em 1982, na oposição às medidas mais duras do *Tax Equity and Fiscal Responsibility Act*, o tema da campanha que já se avizinhava era ostentado nos discursos democratas no Congresso: *fairness*, ou um tratamento justo para o americano comum diante dos ricos beneficiados pelo corte de impostos promovido pelo governo; em 1983, a realidade orçamentária dura da sustentabilidade dos fundos de aposentadoria, que levaria o Partido Democrata a um compromisso com a Casa Branca nas chamadas *Social Security Amendments*, após fazer uso do tema da *social security* nas eleições de 1982, acusando o governo de querer reduzir os benefícios; a defesa do benefício mínimo, por outro lado, em 1981, e da indexação dos benefícios ao custo de vida, que foi questionada no Congresso em 1985; as tentativas de qualificar e melhorar os programas de *welfare-to-work*, no âmbito da reforma do sistema de *welfare* e do AFDC, com o *Family Support Act*, de 1987-1988.

Há que se notar, ainda os focos de resistência dentro do Partido Democrata, no próprio Congresso, a acordos e compromissos que pudessem eventualmente tirar direitos na tentativa de aprovar versões mais leves dos projetos de cortes dos direitos sociais; a atuação do *Black Congressional Caucus* é particularmente digna de nota, aparecendo como oposição firme às propostas mais agressivas. Com uma atuação a princípio visando defender uma população específica, o *Black Caucus* acabou sendo colocado na vanguarda da defesa das políticas que são percebidas como protetivas dessa população, num momento em que o resto do partido se mostrava hesitante em permanecer na defesa dessas políticas, ou ao menos disposto a barganhar com a Casa Branca versões mais palatáveis de cortes de gastos nesses programas.

Em seu livro sobre o *Black Caucus*, o estudioso de raça e políticas públicas Robert Singh⁴⁰⁷ assinala, logo no seu primeiro capítulo, a inefetividade do *Black Caucus* em influenciar as políticas públicas durante sua existência. Inventaria para isso três explicações e autores que endossariam cada uma delas:

- a) O argumento estratégico: as lideranças do *Black Caucus* teriam falhado em perseguir estratégias coerentes ou consistentes para atingir ganhos concretos, ou teriam adotado postura adversarial, agressiva ou excessivamente calcada em princípios em vez de trabalhar com a estrutura de funcionamento do Congresso; uma variante desta explicação afirma que a rotatividade geracional seria responsável por esta inefetividade: enquanto a geração mais antiga, ocupando postos nos comitês e no partido, e assumindo responsabilidades, teria deixado de lado uma postura mais aguerrida na defesa da população negra, uma nova geração de legisladores possuiria uma postura mais individualista, uma vez que não foi forjada nas lutas pelos direitos civis dos anos 50 e 60;
- b) O argumento ideológico: o *Black Caucus* seria adepto de uma visão que não é mais compartilhada pela maioria a respeito do papel do governo. Seriam uma minoria não apenas racial, mas também ideológica, um eleitorado excepcional em relação ao resto do país, com formidável homogeneidade em relação a políticas consideradas liberais, a despeito de alguns núcleos tradicionalistas em matéria de costumes;
- c) O argumento estrutural: o Congresso americano, bem como o sistema partidário como um todo, estaria formatado de forma a, por um lado, encorajar a formação de grupos intrapartidários ou intracongressuais, por conta de

⁴⁰⁷ SINGH (1998, p. 1-27).

mecanismos fracos de fidelidade partidária e o foco na individualidade política do representante; por outro, o sistema bipartidário, o tamanho das casas legislativas, especialmente da Câmara, onde primordialmente atua o *Black Caucus*, a existência de poucos distritos majoritariamente negros (e de nenhum estado) o que limitaria a atratividade das políticas preferidas pelo eleitorado negro para representantes brancos, o grande número de possibilidades de veto a propostas radicais; tudo isso dificultaria a atuação efetiva do *Black Caucus* em influenciar as políticas públicas; esta é a hipótese preferida de Singh.

O autor, entretanto, sinaliza corretamente que o sucesso do cáucus não deve ser medido apenas em função de propostas aprovadas. O ganho simbólico da organização coletiva, a mobilidade organizacional, o acesso a outros legisladores, veículo de resolução de conflitos entre comitês, partidos e câmaras, ponto de acesso para interesses externos ao Congresso, possibilidade de realização de audiências informais, coordenação de informações entre diferentes níveis do governo e relações com eleitores e colegas, visibilidade, especialmente no caso de políticos mais novos.

Assim, embora o *Black Caucus* não seja capaz de ele próprio ditar políticas públicas, se constitui num grupo eficaz de atuação parlamentar, atendendo a diversas necessidades de seus membros, como com outros cáucuses, formais ou informais, como o *Conservative Democratic Forum*, que trata-se de um cáucus partidário, ao contrário do *Black Caucus*, que é definido pelo eleitorado que representa e a identificação étnica de seus membros.

Importante ainda frisar a diferença fundamental de atuação dos democratas na Câmara e no Senado: na nossa visão, o maior conservadorismo do Partido Democrata no

Senado pode ser explicado pelo fato de que as eleições para o Senado abrangem todo um estado, com o eleitorado mais heterogêneo e a necessidade de atuação mais abrangente em matéria de alcance do eleitorado. O Senado também não foi um lugar privilegiado de resistência em função da maioria que os republicanos detiveram naquela casa até 1987.

Esses atores coletivos e individuais atuam dentro de uma estrutura, portanto, com suas especificidades, seu ritmo, suas condicionantes, seus mecanismos democráticos, que por vezes acabam tendo efeitos pouco democráticos: como quando regras regimentais são instrumentalizadas para obter determinados fins, como no caso do *Omnibus Budget Reconciliation Act* de 1981, ou quando mecanismos como a conferência acabam por soterrar meses de debate e participação dos movimentos interessados numa determinada iniciativa, como no *Family Support Act*.

Cabe ressaltar ainda a especificidade do processo orçamentário, e sua centralidade no financiamento, e portanto na viabilização, de políticas públicas.

O Congresso americano, pela chamada *Appropriations Clause* (art. 1º, Seção 9, Cláusula 7), possui o poder de definir, através de lei, quais as dotações orçamentárias anuais dos diversos programas governamentais, através das chamadas *appropriations bills*.⁴⁰⁸ Outras leis podem ser aprovadas nos processos orçamentários (por exemplo, leis que modifiquem programas de gastos obrigatórios para adequar um programa de *entitlement* a um valor desejado), que foram regulamentados pelo *Budget and Impoundment Control Act*, ou simplesmente *Budget Act*, mas o princípio é sempre o mesmo: cabe ao Congresso o que os americanos chamam de *power of the purse*, ou poder

⁴⁰⁸ “No Money shall be drawn from the Treasury, but in Consequence of Appropriations made by Law; and a regular Statement and Account of the Receipts and Expenditures of all public Money shall be published from time to time”.

da bolsa. O Executivo encaminha, anualmente, uma proposta de orçamento ao Congresso, mas nada vincula o Congresso à proposta da Casa Branca: na verdade, o processo orçamentário pode ter resultados bem diversos daquele pretendido pela Casa Branca, a depender do controle que ela possui sobre o processo legislativo. Embora, principalmente no primeiro ano, a influência da Casa Branca, e particularmente de David Stockman, chefe do OMB, tenha sido imensa, conseguindo impor Gramm-Latta I e II ao país, à medida que a recessão do início dos anos 80 se aprofundou, e as previsões orçamentárias de 1981 não se confirmaram, a capacidade de influenciar o orçamento da Casa Branca reduziu-se bastante; com a recuperação econômica e a reeleição de Reagan, a Casa Branca recuperou alguma influência no processo, mas não conseguiria mais passar “rolo compressor” da mesma magnitude do primeiro ano de governo. De modo que, como vimos, em diversos anos Reagan reclamava da maneira como o orçamento era feito, chamando de *Mickey-mouse arrangement*, ou lamentando a impossibilidade de vetar parcialmente as leis aprovadas pelo processo orçamentário, bem como da não obrigatoriedade de que o Congresso considerasse seriamente a proposta presidencial. Os republicanos mais influentes no processo orçamentário nos anos 80 não eram Reagan, e poderíamos dizer que a partir de dado momento também não Stockman: eram Robert Dole, chefe do comitê de finanças do Senado até 1985 (sucedido pelo Senador pelo Oregon, Bob Packwood, e depois pelo democrata Lloyd Bentsen, do Texas), e Pete Domenici, chefe do comitê de orçamento do Senado até 1987 (sucedido pelo Democrata Lawton Chiles). Do lado democrata, há que se ressaltar na Câmara o papel de James R. Jones na chefia do comitê de orçamento (sucedido por William H. Gray III, deputado democrata da Pennsylvania), e de Dan Rostenkowski, no Comitê de Caminhos e Meios; era na mão destas pessoas, e não no número 1600 da Pennsylvania Avenue, que estava “o poder da bolsa”.

Mesmo antes da autorização de criação dos programas-piloto do WIN e da permissão de exigência de participação em programas de *welfare to work*, em 1981-1982, toda a implementação dos programas sociais cabia aos estados e governos locais, cabendo ao governo federal a regulamentação do programa e o repasse de verbas, além da fiscalização do cumprimento, pelos estados, das exigências legais. Isto cria disparidades regionais, de acordo com a capacidade de os governos estaduais manterem os programas e os municípios implementarem com suas redes de atendimento; questões políticas relativas ao maior ou menor grau de prestígio de que gozavam os programas de *welfare* em cada estado; problemas relacionados ao cadastramento das famílias e a efetividade das políticas. Com a flexibilização da década de 80, o objetivo era realizar uma maior descentralização desses programas, permitindo experimentações e inovações especialmente no que tange aos programas de *welfare-to-work*. O programa nacional, o WIN, já havia dado sinais de inefetividade, dificuldades de implementação, incapacidade de alcance e não estava cumprindo com os objetivos estipulados. Estes experimentos a nível estadual alimentaram uma reflexão sobre o AFDC e o *welfare-to-work* de modo a recolher as melhores experiências com o intuito de reformar totalmente o sistema no final da década. Embora não tenha migrado definitivamente para o sistema de *block grants*, em que os estados recebem uma quantia fixa para distribuir entre os beneficiários e pagar custos administrativos, a reforma de 1988 endureceu os critérios para concessão de benefícios e criou exigências de *welfare-to-work* e *workfare* para os programas ligados ao AFDC. Deste modo, embora tenha cabido ao governo Clinton, em 1996, promover a

transformação definitiva no sistema de *welfare*, de um sistema de direitos a que o cidadão faz jus (*entitlement*), para um sistema de ajuda temporária limitado pelas restrições orçamentárias, o governo Reagan deu mais um passo neste processo, com o apoio de congressistas democratas que, participando da discussão sobre *welfare-to-work*, quando votaram a versão final acharam que, embora o projeto deixasse a desejar neste campo, adotando algumas visões regressistas de obrigatoriedade do trabalho, era melhor do que não realizar nenhuma reforma e deixar o sistema como estava.

A discussão sobre o *Family Support Act* de 1987/1988 também foi uma oportunidade de estabelecer padrões de comparação entre os programas dos diferentes estados, o que cada um oferecia, o custo dos programas a nível estadual, como os rendimentos num determinado estado se comparavam a outros estados da União etc. A partir daí, por outro lado, saíram algumas mudanças de padronização a nível nacional, como a institucionalização a nível federal do AFDC-UP (AFDC para famílias casadas em que um dos membros do casal estivesse desempregado, o que não existia em todos os estados), a prorrogação do Medicaid, entre outras medidas.

Nesse contexto, fazemos o seguinte balanço da atuação democrata no Congresso nos anos 80:

Após um breve período de perda de liderança de Tip O'Neill, Presidente da Câmara dos Deputados, o partido consegue, através de suas instâncias próprias, em particular o *Democratic Steering Policy Committee*, se rearticular politicamente, incluir os congressistas mais recalcitrantes, e dar um sentido comum a sua atuação, em alguns momentos com um nível notável de fidelidade partidária.

Sem dúvida, permanece existindo enorme diversidade de opiniões e posicionamentos, mas o Partido Democrata progressivamente se representa como um partido inclusivo, que comporta e acolhe o debate. A estratégia inicial do DLC denominada de *big tent*, embora tenha fracassado, é expressiva desta tentativa de reunir diferentes facções dentro de um mesmo fórum.

Embora ganhe cada vez mais tração dentro do Partido Democrata o discurso da moderação, do controle dos gastos públicos, de combate ao déficit, por outro lado, em momentos-chave o partido atuou em contraponto ao posicionamento republicano, como nas questões da votação do reajuste pelo custo de vida da seguridade social, na votação do *Tax Equity and Fiscal Responsibility Act*, entre outros. Por outro lado, as lideranças partidárias optaram em outros momentos por cooperar com a administração, como na votação das *Social Security Amendments*, com o intuito de resgatar a seguridade social, compartilhando do mesmo propósito da administração. Essa dialética permitiu que o partido se apresentasse como defensor dos interesses dos pobres e da classe média, em momentos de polarização, mas ao mesmo tempo se colocasse como um partido fiscalmente responsável e moderado, em momentos de colaboração.

Essa postura, entretanto, só renderia frutos ao partido em 1992, com a vitória de Bill Clinton nas eleições presidenciais. Seria necessário uma crise econômica, que por sinal seria parcialmente responsável pela inefetividade do programa JOBS (afinal, não existiam empregos para onde as pessoas em *welfare* pudessem ser referenciadas), para que o Partido Democrata recebesse uma chance, não por acaso com o candidato que prometeu acabar com o *welfare* “as we know it”, e de fato acabou, criando um sistema inteiramente diferente, com a coroação de noções como respeitabilidade, valores familiares, responsabilidade pessoal, romper o ciclo da dependência, que foram temas amplamente veiculados nas décadas anteriores e que fundamentaram as tentativas de

reformular o sistema de bem-estar social. Cabe ressaltar ainda o papel que o governo Clinton teria no endurecimento das leis penais, ecoando velhos estereótipos sobre criminalidade, pobreza e raça. Continua sendo, entretanto, o partido de esmagadora preferência da comunidade negra, seja por falta de opção, pela própria transformação ideológica ocorrida neste eleitorado, ou pelo fato de, a despeito da guinada ideológica ter se completado, ainda é o partido mais amigável à população afro-americana, posto que o Partido Republicano também se deslocou à direita.

Por outro lado, cabe destacar que o governo Clinton conduziu uma tentativa, derrotada, de realizar uma reforma no sistema de saúde, retomando uma bandeira histórica do partido, sendo entretanto vítima do lobby da indústria da saúde e da onda conservadora que, em 1994, tomaria o controle do Congresso, determinando definitivamente os rumos da sua presidência. Afinal, nem Ronald Reagan, no auge de sua popularidade, gozou de poderes imperiais para formatar suas políticas públicas, e os políticos frequentemente se moldam às possibilidades.

Procuramos, ao longo deste trabalho, citar opiniões de congressistas democratas de diversos distritos e estados, com históricos muito diferentes entre si, e contextualizar suas opiniões em relação ao seu eleitorado, o calendário eleitoral e sua relação com as lideranças democratas; pudemos observar que essa variedade é real e explicável pelas variáveis mencionadas; ao mesmo tempo, pudemos identificar abundantemente ocasiões em que as lideranças democratas no Congresso trabalharam em prol de posições intermediárias nos temas debatidos, seja em função da necessidade de aprovar algum projeto que consideravam que, no todo, superava o prejuízo causado por algumas partes exigidas pelo processo legislativo, especialmente nos procedimentos de conferência, seja em função de representarem efetivamente posições mais moderadas dentro do partido.

Esta variedade, para além das razões geográficas e injunções eleitorais, são provavelmente simbólicas daquilo que define o Partido Democrata moderno e efetivamente nacionalizado: sua diversidade étnica, social, regional e até mesmo ideológica, dentro de certos limites bastante elásticos. A diversidade como valor em si.

EPÍLOGO

Hoje, com Donald Trump na presidência dos EUA, o Partido Democrata paga a fatura da moderação dos anos 90, quando a palavra “liberal” se tornou anátema.

Num momento de crise do capitalismo mundial, após 2008, em que a tépida recuperação econômica não se reverteu em ganho real das condições de vida da classe média, endividada com hipotecas (aquelas famílias que não perderam suas casas), com estudos, com despesas médicas astronômicas que o sistema de saúde fragmentário norte-americano não é capaz de absorver; neste momento, o partido que se repaginou como o partido da desregulamentação, da ética do trabalho duro, do livre comércio, é descartado como uma não-alternativa ao sistema que arrocha os cidadãos do país mais rico do mundo.

Entretanto, é também do próprio legado deste partido que se insinuam as alternativas à rejeição nacionalista, protecionista e autoritária da ordem neoliberal.

Contra este projeto, concorrerão talvez uma dezena de candidatos, ou mais, entre si, participando de inúmeros debates, comícios, entrevistas, de diferentes matizes ideológicos, origens, raças, gêneros. Na plateia, variedade ainda maior.

O Partido que não ofereceu uma solução para a crise econômica, entretanto, iniciou sua autocrítica: os superdelegados, por reforma do partido, não votam mais no primeiro turno de votação da convenção;⁴⁰⁹ o próprio Bill Clinton já expressou

⁴⁰⁹ MARANS, Daniel. Democrats Strip Superdelegates Of Power In Historic Reform Vote. Disponível em: https://www.huffpostbrasil.com/entry/dnc-approves-historic-reforms-strips-superdelegates-power_us_5b8165d0e4b034858600dcff. Acessado em: 03 de março de 2019.

arrependimento por algumas provisões do *Violent Crime Control and Law Enforcement Act*, de 1994, lei responsável pela aceleração do encarceramento em massa nos EUA; o debate sobre sistema de saúde na campanha não se dá mais sobre dispositivos arcanos visando reduzir o preço dos serviços hospitalares, mas sobre o lema “Medicare for All”; descriminalização da maconha é debatida seriamente pelos candidatos, seguindo experimentos estaduais (o federalismo é via de mão dupla, laboratório neoliberal ou progressista, a depender dos ventos da era) que aparentam sucesso; a desigualdade está na ordem do dia, colocada em termos simples para os 99%; reassimilada a palavra “liberal” ao léxico político democrata, agora se discute o conceito de “socialismo”, e a possibilidade de os EUA terem um presidente “socialista”; o plano de desenvolvimento econômico e social, aliado ao combate ao aquecimento global e modernização ecológica da economia dos EUA é sugestivamente chamado de “Green New Deal”.

Independente de quem vença as primárias, ou as eleições gerais em novembro, está claro que as linhas de força no sistema político norte-americano mudaram. Apesar de sucessivos redistritamentos eleitorais, é inegável que a crescente pluralidade étnica da população americana tem repercussões eleitorais evidentes. Recuperando alguns elementos do passado, de uma tradição que, apesar dos ataques sofridos, sobreviveu no imaginário político norte-americano até hoje, o Partido Democrata rumo para um futuro incerto, especialmente pelo *stress* colocado nas instituições democráticas nesses tempos de crise, mas acima de tudo um futuro interessante e cheio de possibilidades, com a diversidade e pluralidade que lhe é peculiar.

Glossário de siglas

ACLU – American Civil Liberties Union

ADA – Americans for Democratic Action

AEI – American Enterprise Institute

AFC – Aid to Families with Children

AFDC – Aid to Families with Dependent Children

AFL-CIO – American Federation of Labor and Congress of Industrial

Organization

APTD – Aid to Permanently and Totally Disabled

BJIP – Better Jobs and Income Program

CAP – Community Action Program

CBO – Congressional Budget Office

CDBG – Community Development Block Grants

CDF – Congressional Democratic Forum

CETA – Comprehensive Employment and Training Act

COLA – Cost-of-Living Adjustment

CPE – Committee on Party Effectiveness

CPI – Consumer Price Index

CUNY – City University of New York

CWEP – Community Work Experience Programs

DFL – Democratic Farmer-Labor

DI – Disability Insurance

DLC – Democratic Leadership Council

DSPC – Democratic Steering and Policy Committee

EITC – Earned Income Tax Credit

EOA – Economic Opportunity Act

ERA – Emergency Relief Administration

ERTA – Economic Recovery Tax Act

Eximbank – Export-Import Bank of the United States

FAP – Family Assistance Plan

FED – Federal Reserve

FERA – Federal Emergency Relief Administration

FSA – Federal Security Agency
GAIN – Greater Avenues for Independence
GAO – General Accounting Office
GPO – Government Printing Office
GRH – Gramm-Rudman-Hollings
HEW – Health, Education and Welfare Department
JOBS – Job Opportunities and Basic Skills Training Program
MFDP – Mississippi Freedom Democratic Party
NES – National Election Studies
NETWORK – National Education, Training and Work Program
NORC – National Opinion Research Center
OAA – Old-Age Assistance
OAI – Old-Age Insurance
OASDI – Old-Age, Survivors and Disability Insurance
OBRA – Omnibus Budget Reconciliation Act
OEO – Office of Economic Opportunity
OMB – Office of Management and Budget
OSHA – Occupational Safety and Health Administration
PAC – Political Action Committees
PPI – Progressive Policy Institute
PRWORA – Personal Responsibility and Work Opportunity Act
SDS – Students for a Democratic Society
SNCC – Students’ Non-Violent Coordinating Committee
SSA – Social Security Administration
SSI – Supplemental Security Income
TANF – Temporary Assistance for Needy Families
TEFRA – Tax Equity and Fiscal Responsibility Act
VISTA – Volunteers in Service to America
VRA – Voting Rights Act
WIN – Work Incentive Program
WPA – Works Progress Administration

Fontes

Congressional Records e U.S. Congressional Serial Set

Os Congressional Records foram obtidos em <<https://www.congress.gov/congressional-record>> e em <<https://www.govinfo.gov/>>. Os relatórios do U.S. Congressional Serial Set foram obtidos através da plataforma Hathi Trust Library <<https://www.hathitrust.org/>>

Omnibus Budget Reconciliation Act de 1981

U.S. Congressional Serial Set: H.Rept. 97-23; S. Rept 97-49; S. Rept. 97-86; H. Rept. 97-46; H. Rept. 97-148.

Congressional Records: Edições selecionadas de 01/04/1981 a 01/07/1981.

Tax Equity and Fiscal Responsibility Act

U.S. Congressional Serial Set: H.Rept 97-404; S. Rept 97-494; S.Rept. 97-530; H.Rept 97-760.

Congressional Records: Edições selecionadas de 12/07/1982 a 03/09/1982.

Social Security Amendments de 1983

U.S. Congressional Serial Set: H.Rept 98-25 Part 1; H.Rept 98-47

Congressional Records: 03/03/1983 a 20/04/1983

Deficit Reduction Act de 1984

U.S. Congressional Serial Set: H.Rept 98-432 Part 1; H.Rept 98-432 Part 2; H.Rept 98-861

Congressional Records: de 18/04/1984 a 11/07/1984

Tax Reform Act de 1986

U.S. Congressional Serial Set: S.Rept 99-313; H.Rept 99-426; H.Rept 99-841.

Congressional Records: Edições selecionadas de 03/12/1985 a 22/10/1986

Family Support Act

U.S. Congressional Serial Set: H.Rept 100-159 Part 1; H.Rept 100-159 Part 2; H.Rept 100-159 Part 3; H.Rept 100-998

Congressional Records: de 19/03/1987 a 17/12/1987 e de 20/04/1988 a 12/10/1988.

Ementas e tramitação de legislação

Disponíveis no sítio eletrônico <http://www.congress.gov>

Public Papers of the Presidents

UNIVERSITY OF CALIFORNIA SANTA BARBARA. The American Presidency Project. Public Papers of the Presidents. Disponível em: <https://www.presidency.ucsb.edu/>

Relatórios do GAO

GAO. Briefing Report to the Honorable Carroll A. Campbell, Jr., House of Representatives. Welfare Simplification: Service Integration Demonstrations Under the 1984 Deficit Reduction Act (Agosto de 1986;HRD-86-125BR)

GAO. Briefing Report to the Chairman, Committee on Governmental Affairs, United States Senate. Managing Welfare: Issues and Alternatives for Reforming Quality Control Systems. (Agosto de 1986;HR-86-117BR)

GAO. Briefing Report to the Honorable William V. Roth, Jr. United States Senate. Welfare: Issues to Consider in Assessing Proposals for Reform. (Fevereiro de 1987;HRD-87-51-BR)

GAO. Briefing Report to the Ranking Minority Member, Subcommittee on Public Assistance and Unemployment Compensation, Committee on Ways and Means, House of Representatives. Welfare Reform: Projected Effects of Requiring AFDC for Unemployed Parentes Nationwide. (Maio de 1988; HRD-88-88BR)

GAO. Fact Sheet for Congressional Requests. Welfare Simplification: Projects to Coordinate Services for Low-Income Families. (Agosto de 1986;HRD-86-124FS)

GAO. Fact Sheet for the Ranking Minority Member, Subcommittee on Oversight of Government Management, Committee on Governmental Affairs, United States Senate. Welfare Eligibility: Deficit Reduction Act Income Verification Issues. (Maio de 1987;HRD-87-79FS)

GAO. Fact Sheet for Congressional Requesters. Welfare Simplification: States' Views on Coordination Services for Low-Income Families. (Julho de 1987;HRD-87-110FS)

GAO. Fact Sheet for the Committee on Finance, U.S. Senate. (Janeiro de 1988;HRD-88-33FS)

GAO. Fact Sheet for the Chairman, Committee on Governmental Affairs, U.S. Senate. Welfare Reform: Bibliographies of Case Management and Agency/Client Contracting. (Março de 1988; HRD-88-61FS)

GAO. Testimony. Current AFDC Work Programs and Implications for Federal Policy. (23 de fevereiro de 1987; T-HRD-87-9)

GAO. Legislative and Administrative Changes to Improve Verification of Welfare Recipients' Income and Assets Could Save Hundreds of Millions. (14 de janeiro de 1982;HRD-82-9)

GAO. Federal Efforts to Simplify the Aid to Families with Dependent Children, Medicaid, and Food Stamp Program Requirements and Quality Control Procedures. (18 de maio de 1982;HRD-82-78)

GAO. Report to the Honorable Edward M. Kennedy Ranking Minority Member, Committee on Labor and Human Resources United States Senate. Does AFDC Workfare Work? Information is not Yet Available From HHS's Demonstration Projects. (24 de janeiro de 1983;IPE-83-3)

GAO. CWEP's Implementation Results To Date Raise Questions About the Administration's Proposed Mandatory Workfare Program. (2 de abril de 1984;PEMD-84-2).

GAO. An Evaluation of the 1981 AFDC Changes: Final Report. (2 de julho de 1985;PEMD-85-4)

GAO. Report to the Chairman, Subcommittee on Intergovernmental Relations and Human Resources, House Committee On Government Operations. Evidence is Insufficient to Support the Administration's Proposed Changes to AFDC Work Programs. (27 de Agosto de 1985;HRD-85-92)

GAO. Report to the Chairman, Subcommittee on Intergovernmental Relations and Human Resources, Committee on Government Operations, House of Representatives. Work and Welfare. Current AFDC Work Programs and Implications for Federal Policy. (Janeiro de 1987;HRD-87-34)

GAO. How AFDC Family Incomes Compare With Incomes of Single-Parent Families Not Receiving Welfare. (s/d.HRD-88-9)

GAO. Welfare: Expert Panels' Insights on Major Reform Proposals. (Fevereiro de 1988;HRD-88-59)

GAO. Report to the Honorable William V. Roth, Jr., U.S. Senate. Welfare: Relationships and Incomes in Households With AFDC Recipients and Others. (Maio de 1988;HRD-88-78)

Livros de referência

Michael Barone; Grant Ujifusa. *Almanac of American Politics*. Edições de 1982, 1984, 1986, 1988.

Dados econômicos e orçamentários

Disponíveis no site do Congressional Budget Office (CBO): <https://www.cbo.gov/about/products/budget-economic-data> e outras fontes circunstanciais.

Dados relativos a indicadores econômicos do Banco Mundial: <http://data.worldbank.org/Indicators>

Referências bibliográficas

ANDERSON, James E. Poverty, Unemployment, and Economic Development: the Search for a National Antipoverty Policy. **The Journal of Politics**, Vol. 29, No. 1 (Feb., 1967)

ANSOLABEHERE, Snyder Jr. Reapportionment and Party Realignment in the American States. Reapportionment and Party Realignment in the United States. **University of Pennsylvania Law Review**, Vol. 153, No. 1, Symposium: The Law of Democracy (Nov., 2004), pp. 433-457

ASSOCIATED PRESS. House Committee, Sharply Split, Clears Bill Overhauling Welfare. **The New York Times**. P. B15. 11 de junho de 1987.

ASSOCIATED PRESS. Reagan Says Welfare Legislation Has to Include Work Requirement. **The New York Times**. 4 set. 1988. P. L 30.

AULETTA, Ken. **The Underclass**. New York: Random House, 1982.

AZEVEDO, Cecília. Guerra à Pobreza: EUA, 1964. **Revista de História**. Nº 153 (2005).

BAER, Kenneth S. **Reinventing Democrats: The Politics of Liberalism from Reagan to Clinton**. Lawrence: University Press of Kansas, 2000.

BARONE, Michael. UJIFUSA, Grant. **The Almanac of American Politics 1982**; The President, the Senators, the Representatives, the Governors; Their records and election results, their states and districts. Washington D.C.: National Journal, 1981.

BARONE; Michael; UJIFUSA, Grant. **The almanac of American Politics 1984**: The President, the Senators, the Representatives, the Governors--their records and election results, their states and districts. Washington, DC: National Journal, 1983.

BARONE, Michael. UJIFUSA, Grant. **The Almanac of American Politics 1986**. Washington, D.C.: National Journal, 1985.

BARONE, Michael. UJIFUSA, Grant. **The Almanac of American Politics 1988**. Washington, D.C.: National Journal, 1987.

BERMAN, Ari. **Give us the ballot: the Modern Struggle for Voting Rights in America**. New York: Farrar, Strauss and Giroux. 2015. [Kindle Edition]

BERMAN, William C. **America's Right Turn**. From Nixon to Bush. Baltimore, London: The Johns Hopkins University Press, 1994.

BERSTEIN, Serge. A cultura política. In: Jean-Pierre Rioux; Jean-François Sirinelli. **Para uma história cultural**. Lisboa: Estampa, 1998.

- BIANCO, William (ed.). **Congress on Display, Congress at Work**. Ann Arbor: Michigan University Press, 2000.
- BORSTELMANN, Thomas. **The 1970s: A New Global History from Civil Rights to Economic Inequality**. Princeton: Princeton University Press, 2013.
- BRANDT, Karl Gerald. **Ronald Reagan and the House Democrats: Gridlock, Partisanship and the Fiscal Crisis**. Columbia: University of Missouri Press, 2009.
- BRINKLEY, Alan. **Liberalism and its discontents**. Cambridge: Harvard University Press, 1998.
- BUSCH, Andrew E. Reagan's Victory: **The Presidential Election of 1980 and the Rise of the Right** (American Presidential Elections). Lawrence: University Press of Kansas, 2005.
- BUSCH, Andrew E. **Horses in Midstream: U.S. Midterm Elections and Their Consequences, 1894-1998**. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1999.
- CEFAÏ, Daniel. **Cultures Politiques**. Paris: PUF, 1998.
- CENTER On Budget And Policy Priorities. Falling Behind: a Report on How Blacks Have Feared Under Reagan. In: **Journal of Black Studies**, Vol. 17, N. 2, 1986.
- CIGLER, Allan J.; LOOMIS, Burdett A. **Interest Group Politics**. Seventh Edition. Washington, D.C.: CQ Press, 2007.
- CQ PRESS. **How Congress Works**. Washington, D.C.: CQ Press, 2013.
- DARK, Taylor E. **The Unions and the Democrats: An Enduring Alliance**. Ithaca: Cornell University Press, 1999.
- ESPING-ANDERSEN, Gøsta. **The Three Worlds of Welfare Capitalism**. Cambridge: Polity Press, 2012. [Google e-book].
- FROM, Al. **The New Democrats and the Return to Power**. New York: St. Martin's Press, 2013. Foreword. [Kindle Edition]
- GALBRAITH, John Kenneth. **The Affluent Society**. Boston, New York: Houghton Mifflin Company, 1998. [Kindle Edition].
- GERSTLE, Gary. The Protean Character of American Liberalism. In: **American Historical Review**, Vol. 99, N. 4, P. 1046, out. 1994.
- GERSTLE, Gary. **American Crucible: Race and Nation in the Twentieth Century**. Princeton: Princeton University Press, 2002.
- GERSTLE, Gary. **Liberty and coercion: the paradox of American government from the founding to the present**. Princeton: Princeton University Press, 2015. [Kindle Edition]

GREIDER, William. The Education of David Stockman. **The Atlantic**, dez. 1981. Disponível em: <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/1981/12/the-education-of-david-stockman/305760/>. Acesso em: 20 out. 2018

HAMILTON, Lee. **How Congress Works And Why You Should Care**. Bloomington: Indiana University Press, 2004.

HARGROVE, Erwin C. **Jimmy Carter as President: leadership and the politics of public good**. Baton Rouge: Louisiana State University Press, 1988.

HARRINGTON, Michael. **The Other America: Poverty in the United States**. New York: Touchstone, 1997.

HAYS, R. Allen. **Who Speaks for the Poor?** New York: Routledge, 2001.

JENKINS, Craig; ECKERT, Craig. The Right Turn In Economic Policy: Business Elites And The New Conservative Economics. In: **Sociological Forum**, Vol. 15, N. 2, jun. 2000.

KAMARCK, Elaine. **Primary Politics: Everything You Need to Know about How America Nominates Its Presidential Candidates**. Washington D.C: The Brookings Institution, 2008.

KATZ, Michael B. **The Underclass Debate**. Princeton: Princeton University Press, 1993.

KATZ, Michael B. **In the Shadow of the Poorhouse: A Social History of Welfare in America**, Tenth Anniversary Edition. New York: Basic Books, 1996.

KATZ, Michael B. **The Undeserving Poor: America's Enduring Confrontation with Poverty**. New York: Oxford University Press, 2013.

KEETER, Scott. Public Opinion in 1984. In: POMPER et al. **The Election of 1984**. Reports and Interpretations. Chatham: Chatham House Publishers, 1985.

KESSEL, John. The Structures of the Reagan White House. In: **American Journal of Political Science**. Vol. 28, n. 2, mai. 1984.

KONCZAL, Mike. No, we don't spend \$1 trillion on welfare each year. **The Washington Post**, 12 de janeiro de 2014. Disponível em: https://www.washingtonpost.com/news/wonk/wp/2014/01/12/no-we-dont-spend-1-trillion-on-welfare-each-year/?utm_term=.99990958bd45. Acessado em: 11/02/2017.

LEE, Frances E. SCHICKLER, Eric. **The Oxford Handbook of the American Congress**. Oxford, New York: Oxford University Press, 2013.

LEIGHLEY, Jan E. **The Oxford Handbook of American Elections and Political Behavior**. Oxford, New York: Oxford University Press, 2012.

LELOUP, Lance T. **Parties, Rules, and the Evolution of Congressional Budgeting**. Columbus: Ohio State University Press, 2005.

LEUCHTENBURG, William E. **The 1984 Election in Historical Perspective**. Waco: Baylor University Press, 1986.

LEVIN, Josh. The Real Story of Linda Taylor, America's Original Welfare Queen. **Slate**. Publicado em: 19 dez. 2013. Disponível em: http://www.slate.com/articles/news_and_politics/history/2013/12/linda_taylor_welfare_queen_ronald_reagan_made_her_a_notorious_american_villain.html#section-2. Acessado em 15 jun. 2017.

LOWI, Theodore. **The End of Liberalism: The Second Republic of the United States**. New York, London: W. W. Norton & Co., 1979.

MACDONALD, Dwight. Our Invisible Poor. **The New Yorker**. Edição de 19 de janeiro de 1963. Disponível em: <http://www.newyorker.com/magazine/1963/01/19/our-invisible-poor>.

MAISEL, L. Sandy; BERRY, Jeffrey M. **The Oxford Handbook of American Political Parties and Interest Groups**. Oxford, New York: Oxford University Press, 2012.

MARANS, Daniel. Democrats Strip Superdelegates Of Power In Historic Reform Vote. Disponível em: https://www.huffpostbrasil.com/entry/dnc-approves-historic-reforms-strips-superdelegates-power_us_5b8165d0e4b034858600dcff. Acessado em: 03 mar. 2019.

MATTSON, Kevin. **Intellectuals in Action: The Origins of the New Left and Radical Liberalism, 1945-1970**. University Park: The Pennsylvania State University Press, 2002.

MATTSON, Kevin. **When America Was Great. The Fighting Faith of Post-War Liberalism**. New York: Routledge, 2004.

MCPHERSON, James M. Southern Comfort. **The New York Review of Books**. Edição de 12 de abril de 2001. Disponível em: <http://www.nybooks.com/articles/2001/04/12/southern-comfort/>.

MOLL NETO, Roberto. **Reaganation: a nação e o nacionalismo (neo) conservador nos Estados Unidos (1981-1988)**. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em História. Universidade Federal Fluminense. Niterói, 2013.

MORENO, Paul D. **From Direct Action to Affirmative Action: Fair Employment Law and Policy in America, 1933-1972**. Baton Rouge: Louisiana State University Press, 1997.

MOYNIHAN, Daniel; LEARY, Daniel. The Negro Family: the Case for National Action. **The Atlantic**, 14 set. 2015. Disponível em:

<https://www.theatlantic.com/politics/archive/2015/09/the-moynihan-report-an-annotated-edition/404632/>. Acessado em: 06 jul. 2017.

NOBLE, Kenneth B. Blacks in Congress Join to Help Indicted Colleague. **The New York Times**. 28 maio 1987. P. A20.

O'NEILL, Tip. **The Man of the House: The Life and Political Memoirs of Speaker Tip O'Neill**. New York: Random House, 1987.

PALAZZOLO, Daniel J. **The Speaker and the Budget: Leadership in the Post-Reform House of Representatives**. Pittsburgh and London: University of Pittsburgh Press, 1992.

PATTERSON, James T. Jimmy Carter and Welfare Reform. In: FINK, Graham. **The Carter Presidency: policy choices in the Post New Deal Era**. Lawrence: University Press of Kansas, 2001.

PEAR, Robert. **The New York Times**. Fairness is issue in Budget Debate. 15 mar. 1982. p. 15.

PEAR, Robert.. Rewriting the Social Contract for America's Have-Nots. **The New York Times**. 12 abr. 1987. P. E5

PENNER, Rudolph G.; ABRAMSON, Alan J. **Broken Purse Strings: Congressional Budgeting, 1974-1988**. Boston: The Urban Institute Press, 1988.

PERSTEIN, Rick. Exclusive: Lee Atwater's Infamous 1981 Interview on Southern Strategy. Disponível em: <https://www.thenation.com/article/exclusive-lee-atwaters-infamous-1981-interview-southern-strategy/>. Acessado em 20/01/2017.

PINHEIRO, P. P. **Para entender o fenômeno Carter: governo, partido e movimentos sociais num contexto de crise**. Universidade Federal Fluminense. Dissertação de Mestrado. Niterói, 2013.

PIVEN, Frances Fox; CLOWARD, Richard. **Regulating the Poor: The Functions of Public Welfare**. New York: Vintage, 1993.

PLOTKIN, Henry A. Issues in the Campaign. In: POMPER et al. **The Election of 1984. Reports and Interpretations**. Chatham: Chatham House Publishers, 1985.

POMPER et al. **The Election of 1984. Reports and Interpretations**. Chatham: Chatham House Publishers, 1985.

REISCHAUER, Robert D. Welfare Reform: Will Consensus Be Enough? **The Brookings Review**, Summer 1987. Vol. 5. N. 3.

RÉMOND, René. (org.). **Por uma história política**. Rio de Janeiro: FGV, 1997.

RITCHIE, Donald. **The U.S. Congress: A Very Short Introduction**. New York: Oxford University Press, 2010.

ROBERTS, Steven V. The New York Times. Democrats Base Campaign Plans on Reagan Economic Record. 04 set. 1982. p. 8.

SANDERS, Elizabeth. The Contributions of Theodore Lowi to Political Analysis and Democratic Theory. PS: **Political Science and Politics**. Vol. 23, n. 4, dec. 1990

SCHALLER, Michael. **Reckoning with Reagan**: America and Its President in the 1980s. New York: Oxford University Press, 1994.

SCHRIBMAN, David. Conferees Make \$13,6 Billion Cut in Spending to Reduce the Deficit. **The New York Times**. 17 ago. 1982. Disponível em: <https://www.nytimes.com/1982/08/17/us/conferees-make-13.6-billion-cut-in-spending-to-reduce-the-deficit.html>. Acesso em: 28 out. 2018.

SELF, Robert O. **All in the Family**: The Realignment of American Democracy Since the 1960s. New York: Hill and Wang, 2013.

SELFA, Lance. **The Democrats: A Critical History (Updated edition)**. Chicago: Haymarket Books, 2012.

SHAFER, Byron; JOHNSTON, Richard. **The End of Southern Exceptionalism**: Class, Race, and Partisan Change in the Postwar South. Cambridge: Harvard University Press, 2009.

SHAFER, Byron E.; JOHNSTON, Richard. **The End of Southern Exceptionalism**: class, race, and partisan change in the postwar south. Cambridge: Harvard University Press. 2009.

SHIPLER, David. **The Working Poor**: Invisible in America. New York: Vintage, 2005.

SINGH, Robert. **The Congressional Black Caucus**. Thousand Oaks: Sage, 1998.

SMITH, Hedrick. Reagan Tax Plea Joined by O'Neill. **The New York Times**. 19 ago. 1982. P. A1.

SMITH, Hedrick. **The Power Game**: How Washington Works. New York: Random House, 1988.

SOCIAL NETWORKS AND ARCHIVAL CONTEXT. American Public Welfare Association. Disponível em: <http://snaccooperative.org/ark:/99166/w65f2mgb>. Acessado em 03 mar. 2019.

SOUSA, Rodrigo Farias de. **A Nova Esquerda Americana**: de Port Huron aos Weathermen. 1960-1969. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

ST PIERRE, Maurice. Reaganomics and its Implication for African-American Family Life. In: **Journal of Black Studies**. Vol. 21. N. 3, mar. 1999.

STEVENS, William K. The Welfare Consensus. **The New York Times**. P. A1. 22 de junho de 1988.

STOCKMAN, David. **The Triumph of Politics**, New York: PublicAffairs, 2013. [Kindle Edition].

THE NEW YORK TIMES. "President Criticizes Congress". **The New York Times**. 1 jul. 1984. P. 16.

THE NEW YORK TIMES. Jackson Criticizes Democrats as Snubbing his Social Ideas. **The New York Times**, 12 nov. 1986, p. 27.

THE NEW YORK TIMES. Washington Talk: Briefing: The Ford Indictment. **The New York Times**. 20 de maio de 1987. P. B10.

THE NEW YORK TIMES. Don't Sabotage the Welfare Reform. Editorial. **The New York Times**, 27 abr. 1988, p. A26.

TOLCHIN, Martin. HOUSE APPROVES BUDGET PLAN SUPPORTED BY REAGAN, 270-154; DEMOCRATS SPLIT ON KEY VOTE/PRESIDENT 'GRATEFUL'. **The New York Times**. 8 mai. 1981. Disponível em: <http://www.nytimes.com/1981/05/08/us/house-approves-budget-plan-supported-reagan-270-154-democrats-split-key-vote.html>. Acessado em: 12 jul. 2017. (1981).

TOLCHIN, Martin. Senate, 93-3, Votes Welfare Revision Mandating Work. **The New York Times**, 17 jun. 1988, p. A1. (1988a)

TOLCHIN, Martin. The Question of Work Leaves Welfare Reform Stuck on Capitol Hill. **The New York Times**, 25 set. 1988 , p. E5. (1988b)

TOLCHIN, Martin. Efforts to Revamp Welfare System Face Steep Hurdles in Congress. **The New York Times**. P. A19, 29 jun. 1988. (1988c)

TOLCHIN, Martin. Conferees Approve Welfare Revision; Moynihan Lauded. **The New York Times**. 28 set. 1988, P. A17. (1988d)

TONER, Robin. **The New York Times**, Economy Frames the Democrats' Forum. 3 nov. 1987, p. 31.

TRATTNER, Walter I. **From Poor Law to Welfare State**. 6th edition. A History of Social Welfare in America. New York: Free Press, 1998.

WATTENBERG, Martin P. **The Decline of American Political Parties, 1952-1996**. Cambridge, London: Harvard University Press, 1996.

WEIR, Margaret; ORLOFF, Ann Shola; SKOCPOL, Theda. **The Politics of Social Policy in the United States**. Princeton: Princeton University Press, 1988.

WEISMAN, Steven R. **The New York Times**. The "Fairness Issue": the Black Tie is Out. 05 out. 1982. p. 20.

WERNER, Leslie Maitland. Tennessee Congressman is Indicted. **The New York Times**. 25 abr. 1987. P. 39.

WITCOVER, Jules. **Party of the People: A History of the Democrats**. New York: Random House, 2003.