

**Wanderley Guilherme dos Santos**

Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro

# **CIDADANIA E JUSTIÇA**

## **A política social na ordem brasileira**

CONTRIBUIÇÕES EM CIÊNCIAS SOCIAIS I

Coordenação

Ricardo Benzaquen de Araújo

CPDOC/FGV e PUC/RJ

**EDITORA CAMPUS LTDA.**

Rio de Janeiro 1979

DOAÇÃO WANDERLEY G. DOS SANTOS

© 1979, Editora Campus Ltda.

Todos os direitos reservados.  
Nenhuma parte deste livro  
poderá ser reproduzida ou transmitida  
sejam quais forem os meios empregados,  
eletrônicos, mecânicos, fotográficos,  
gravação ou quaisquer outros,  
sem a permissão por escrito da editora.

Programação Visual/capa  
AG Comunicação Visual, Arquitetura Ltda.

Capa  
Reprodução da obra de  
H. Werkman 1882-1945  
Revolving-door of the post-office — 1941

Paginação e revisão  
Editora Campus Ltda.  
Rua Japeri 35 Rio Comprido  
Tels. 2848443/2842638  
20261 Rio de Janeiro RJ Brasil

ISBN 85-7001-024-9

FICHA CATALOGRÁFICA  
CIP-Brasil. Catalogação-na-fonte  
Sindicato Nacional dos Editores de Livros, RJ.

S239c Santos, Vanderlei Guilherme dos, 1935-  
Cidadania e justiça : a política social na ordem brasileira / Wan-  
derley Guilherme dos Santos. — Rio de Janeiro : Campus, 1979.  
(Contribuições em ciências sociais ; 1)

Bibliografia

1. Brasil — Política social I. Título II. Título: A política social  
na ordem brasileira III. Série



V344515

Cidadania e justiça : a política social na ordem  
brasileira /

304(81) S237c

v1s000198872 - MM000025050  
IESP/Acervo Wanderley G. Santos

CDD — 309.181  
CDU — 304(81)

79-0201

74(81)  
S237c

## SUMÁRIO

PREFÁCIO, 9

CAPÍTULO 1. *TEORIA SOCIAL E ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS*, 11

CAPÍTULO 2. *LEGISLAÇÃO, INSTITUIÇÕES E RECURSOS DE POLÍTICA SOCIAL BRASILEIRA*, 15

1. HISTÓRICO, 15

2. O PERFIL ATUAL DA POLÍTICA BRASILEIRA DE BEM-ESTAR: ALGUMAS EVIDÊNCIAS QUANTITATIVAS, 37

CAPÍTULO 3. *PERFIL DE DESEQUILÍBRIO E PARADIGMA DE ANÁLISE*, 49

1. O ESTADO SOCIAL DA NAÇÃO: PSEUDODIAGNÓSTICO PRELIMINAR, 49

2. ESQUEMA GERAL PARA ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 59

CAPÍTULO 4. *DO LAISSEZ-FAIRE REPRESSIVO À CIDADANIA EM RECESSO*, 71

1. A REPÚBLICA VELHA: FALSO LAISSEZ-FAIRE E COAÇÃO, 71

2. A REVOLUÇÃO DE 30: A EXTENSÃO REGULADA DE CIDADANIA, 74

3. BUROCRACIA E POLÍTICA NA ORDEM DEMOCRÁTICA LIMITADA, 79

CAPÍTULO 5. *ACUMULAÇÃO E EQUIDADE NA ORDEM AUTORITÁRIA BRASILEIRA*, 83

1. A ACUMULAÇÃO DA MISÉRIA NO BRASIL CONTEMPORÂNEO, 84

2. A POLÍTICA SOCIAL AUTORITÁRIA E A CIDADANIA EMERGENTE, 100
3. CONCLUSÃO, 122

CAPÍTULO 6. A POLÍTICA SOCIAL COMO CÁLCULO DO DISSENSO, 125

1. SOBRE A IMPOSSIBILIDADE DE JUSTIÇA (A): O PROCESSO DE DECISÃO EM CENÁRIO LÓGICO-DEDUTIVO, 128
2. SOBRE A IMPOSSIBILIDADE DE JUSTIÇA (B): O PROCESSO DE DECISÃO EM CENÁRIO PLEBISCITÁRIO, 133

## PREFÁCIO

O presente volume resultou de uma pesquisa sobre a política social brasileira contemporânea, terminada em meados de 1977, e, por isto, não contém informações para o período subsequente. Ao relatório original se acrescentaram os atuais capítulos 1 e 6. No primeiro, anoto minha posição quanto ao problema epistemológico fundamental envolvido nas análises de políticas públicas, integrando estas à problemática mais abrangente da teoria social. O último reelabora o problema da justiça como um aspecto do problema da democracia. Dado o caráter bastante abstrato da discussão, o último capítulo só deve atrair àquela parte de cientistas sociais mais envolvidos não, evidentemente, na substância do assunto, que suponho ser de interesse geral, mas no tipo de abordagem empregado. No que diz respeito ao problema específico da política social brasileira, o leitor menos familiarizado com as rarefeitas questões teóricas terá um volume completo ao fim do capítulo 5.

O projeto de pesquisa foi deliberadamente amplo, sabendo o autor, de antemão, que lhe faltariam tempo, informações e competência para levá-lo integralmente a cabo. Imaginei, todavia, que, neste caso, as visíveis deficiências de execução poderiam ser tão estimulantes para o debate e para a produção de novos conhecimentos, quanto seus eventuais acertos.

Diversas pessoas colaboraram para a realização deste trabalho, em momentos diferentes e com intensidade variada. Argelina Cheibub Figueiredo e Marcia Ruiz, em uma primeira fase, Mônica Bandeira de Melo Leite Barbiratto e Luiz Henrique Nunes Bahia, ocasionalmente, e Eleonora Mendes Gandelman, na fase final, participaram da coleta de informações, preparação de tabelas e revisão de cálculos. O apoio de Celso Barroso Leite foi extremamente valioso, facilitando contatos nos serviços de estatística do INPS e do IPASE que permitiram a elaboração de diversas séries históricas, ademais de esclarecimentos sobre as rubricas estatísticas do sistema previdenciário brasileiro. Fernando A. Rezende da Silva, Helio Portocarrero, Luiz Werneck Vianna, César Guimarães, Olavo Brasil de Lima Júnior, Maria Regina Soares de Lima e Edson de Oliveira Nunes comentaram no todo, ou em parte, versões originais do livro. Lúcia Inês Teixeira da Cunha, com a rapidez e competência de sempre, datilografou os originais do presente relatório. A quantidade de dados produzida pela diligência dos primeiros foi excessiva em relação à capacidade de pro-

cessamento e análise do autor — o que, entretanto, redundou em benefício para a última, diminuindo o número de borrões que deveriam ser transformados em páginas legíveis. Creio que a melhor forma de agradecer-lhes consiste em eximi-los da responsabilidade por qualquer erro de fato ou de interpretação que o leitor venha a encontrar aqui.

Wanderley Guilherme dos Santos

## CAPÍTULO I

### TEORIA SOCIAL E ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Mesmo contrariando um bem estabelecido e elementar princípio de didática, devo iniciar transmitindo ao leitor meu radical pessimismo quanto à possibilidade de completa avaliação da política social do governo. Em realidade, desconfio seriamente de que uma completa avaliação de qualquer política de qualquer governo venha, algum dia, a obter êxito. A razão principal para tal suspeita não consiste, entretanto, no costumeiro lamento sobre a ausência de informações precisas e confiáveis, tampouco na igualmente repetida controvérsia sobre a maior ou menor propriedade deste ou daquele sistema conceitual para bem ajuizar o exercício da política. Por certo que as duas ordens de problemas — o da produção dos dados pertinentes e o da adequação conceitual — são reais, importantes, e, em seu devido tempo, serão discutidos também aqui. Mas estes são problemas que aparecem em toda investigação sistemática sobre questões relevantes e ainda mal compreendidas, embora se deva concordar que a magnitude das dificuldades varie, consideravelmente, de escala quando se muda de um conjunto de questões para outro, dentro de uma mesma disciplina científica, ou de uma disciplina para outra. A suspeição levantada, porém, refere-se à validade do suposto otimista implícito na discussão corrente destas mesmas dificuldades; a saber, o suposto de que, superadas as deficiências de informação e ajustados os conceitos de análise, estaria desembaraçado o caminho para completa e objetiva avaliação política. Em oposição a este otimismo epistemológico, que não é senão uma faceta de arraigada tradição que sustenta a crença em um *naturalismo científico*, prefiro optar por moderado ceticismo e admitir claramente que, *em princípio*, é impossível produzir completa e objetiva avaliação política. Como introdução a um exercício de diagnóstico e avaliação de uma política específica, a política social do governo, cabe explicitar, sem exaustivas justificativas, o contexto de moderado ceticismo que orienta o presente estudo.

Traduzido em termos simples, como, em verdade, pode ser traduzida a maior parte das indagações fundamentais, o suposto do naturalismo científico indica o compromisso com duas hipóteses centrais: a hipótese de que a ordem social é objetiva no sentido de ser regulada por um sistema fechado e relativamente estável de causalidades e a hipótese de que é possível aprender e representar, sob a forma de proposições logicamente conectadas, isto é, despojadas

## CAPÍTULO 4

### DO LAISSEZ-FAIRE REPRESSIVO À CIDADANIA EM RECESSO

O objeto principal desta análise é a política social brasileira dos últimos dez anos, mais precisamente, após 1964. Não obstante, ainda uma vez será necessário tomar a década de 30 como ponto de referência importante e inevitável. O excuro histórico do capítulo 2 foi já suficiente, suponho, para trazer a década de trinta ao primeiro plano da cena histórica, que só encontrará paralelo após 1964, ou melhor, após a criação do INPS em 1966. Entre o advento da República e o início da regulação social acelerada de 1931 a 1940, aproximadamente, encontra-se, a rigor, o mesmo vazio que se interpõe entre a Consolidação das Leis do Trabalho, promulgada em 1943, e a criação do INPS, em 1966, à qual também se segue rápida reformulação das relações entre os diversos estratos sociais e o Estado brasileiro. Para efeitos da presente análise, portanto, seria suficiente a fixação de dois períodos históricos — 1930-1943 e 1966-1971 — para que ficasse delimitado o escopo da história significativa da política social brasileira do período republicano. Todavia, para maior clareza de entendimento, far-se-á breve menção aos antecedentes da década de 30, assim como sucinta referência ao tempo que medeia o fim do Estado Novo e o período contemporâneo da história brasileira.

#### 1. A REPÚBLICA VELHA: FALSO LAISSEZ-FAIRE E COAÇÃO

A tentativa de organizar a vida econômica e social do país segundo princípios *laissez-fairianos* ortodoxos expande-se, teoricamente, da abolição do trabalho escravo, em 1888, até 1931, quando o então chefe do governo revolucionário, Getúlio Vargas, anuncia, repetidamente, a necessidade de significativa intervenção do Estado na vida econômica com o propósito de estimular a industrialização e a diferenciação econômica nacional. Algumas qualificações são, contudo, indispensáveis a tal periodização. Em primeiro lugar, cumpre assinalar o fato arquiconhecido de que as relações de trabalho no setor agrícola da economia jamais chegaram a se aproximar das condições da acumulação *laissez-fairiana* clássica. Se é verdade que se abolira a escravidão, nem por isso a mobilidade do fator trabalho foi totalmente garantida, substituindo-se a forma de servidão. A penetração das leis do mercado na eco-

nomia agrária brasileira se fez muito lentamente e em flagrante descompasso com o ritmo de implantação da ordem capitalista na área urbana. A prevalência ideológica do *laissez-faire* é, portanto, restrita à área urbana da sociedade, cujas relações econômicas e sociais deveriam pautar-se pelos princípios que regeram as organizações sociais européias no período que vai do início da industrialização às primeiras leis de regulação social.

Em segundo lugar, viu-se que a princípios da década de 20 inicia-se a produção de leis sociais efetivas no país, o que, se, de certo modo, não compromete o ideário *laissez-fairiano* (visto tratar-se, ainda, de acordos por assim dizer privados entre empregadores e empregados), indicava já o reconhecimento da insuficiência dos automatismos do mercado para a otimização da "felicidade do maior número", tal como o desejavam os utilitaristas clássicos. Mesmo economicamente, porém, a instabilidade das relações externas do país obrigara a sucessivas intervenções na ordem econômica no sentido de preservar os ganhos do setor exportador. Assim, pode-se considerar que a hegemonia ideológica do *laissez-faire* teve vida curta no Brasil, restrita à área urbana, entre 1888 e 1931, no que concerne à economia, e vulnerada a partir de 1923 no que diz respeito às relações sociais.

Orientando-se a elite pelos princípios do *laissez-faire* clássico, torna-se bastante compreensível que, após a lei de sindicalização, de 1907, permitindo a livre organização do trabalho segundo suas próprias normas e concepções, e independentemente de qualquer ingerência estatal, nenhuma atenção específica fosse dirigida às condições da acumulação urbana no país (desde que a área rural, por acordo tácito, estava fora de qualquer cogitação pública, exceto a da proteção da renda do setor exportador). Em resposta, se os industriais e comerciantes já se haviam organizado em associações e grupos de pressão desde o século anterior, é, sobretudo, a força de trabalho que, desde então (1907), ingressa de forma associativa e organizada na vida política e social. Na capital de São Paulo, por exemplo, criam-se sete associações de trabalhadores, entre 1888 e 1900, 41, entre 1901 e 1914, e 53, entre 1915 e 1929<sup>1</sup>. A conseqüência, do ponto de vista da geração de demandas sociais, seria igualmente clara. O número de greves operárias de todo tipo, ainda na capital de São Paulo, iria de 12, entre 1888 e 1900, a 81, entre 1901 e 1914, a 107, entre 1917 e 1920<sup>2</sup>. Não terá sido coincidência, portanto, que as primeiras tentativas de alterar a concepção da ordem social prevalecente (*laissez-fairianismo* estrito) surjam em princípios da década de 20 (Lei Eloy Chaves), nem que seu promotor tenha sido um representante de São Paulo, bem relacionado entre os industriais. É que a resposta do poder público à crescente organização e agressividade da força de trabalho resumira-se à pura e simples repressão.

Com efeito, entre 1893 e 1927, é possível relacionar pelo menos cinco leis repressivas da atividade político-sindical do operariado urbano, todas visando, sobretudo, à expulsão de trabalhadores estrangeiros por motivos de militância sindical. Atribuía-se à infusão da experiência sindical européia na vida

operária brasileira, via imigração, a responsabilidade pela crescente mobilização da força de trabalho urbano; e, de acordo com o ideário *laissez-fairiano* fora da ordem do mercado só existia a "ordem" da coação, ou por outra, dava-se estabilidade à ordem do mercado pela repressão. Os magros resultados alcançados, entretanto, levariam outros atores privados a reconsiderarem o papel da força de trabalho industrial e as normas que deviam dar estabilidade à ordem social. É desse reconhecimento que surgirão as iniciativas das caixas de aposentadorias e pensões de índole remedial, isto é, compensando, minimamente, as deficiências na distribuição de benefícios, regulada estritamente que era pelo mercado na esfera acumulativa. E nesta esfera apenas o Estado poderia interferir, caso o desejasse, o que, em absoluto, correspondia à orientação da elite. Assim, cria-se o descompasso entre a política social compensatória, iniciada em 1923, e a política social via regulação do processo acumulativo, que só se iniciará após a revolução de 1930.

O saldo líquido da política brasileira de *laissez-faire* foi, assim, minguaço. A possibilidade de seu sucesso, na ordem social, dependia, como é claro, de seu desempenho na esfera econômica e este foi de escasso valor. A preocupação excessiva com a estabilidade monetária, acoplada à necessidade de proteger, sobretudo, o setor cafeeiro, produziu uma política econômica errática e inconsistente, agravada pelas ameaças latentes nas relações econômicas com o exterior. Se, por um lado, a fortuna da economia rural dependia dos azares do comércio internacional, ficava o crescimento industrial, por outro, prejudicado pela estreiteza de vistas, ou de interesses, da elite decisória. A estrutura econômica pouco se diferencia, em conseqüência, com uma taxa de crescimento industrial apenas razoável, entre 1911 e 1929, e fraca entre 1920 e 1928<sup>3</sup>, ao que se segue a depressão generalizada do período 1929 a 1932.

Ficou por conta da variável "natural" *crescimento populacional* a linha de determinação mais relevante para a evolução das relações sociais durante todo o período. O crescimento vegetativo da população foi rápido e aparentemente igual para todas as regiões do país. O diferencial que se observa entre as regiões deveu-se às migrações internas e às imigrações. A migração interna acelerou-se após 1872 e é superior à imigração, até 1890, impulsionada pelas secas no Nordeste e pela decadência da borracha na Amazônia. A partir de então, a imigração internacional sobrepõe-se à migração interna e, ademais, localiza-se diferencialmente: a migração interna localiza-se no Norte e Nordeste e no Distrito Federal e a imigração internacional dirige-se para São Paulo e localiza-se na indústria. Será apenas como resultado da depressão de 29 e da necessidade de proteger o trabalho nacional (lei dos 2/3, de dezembro de 1930), já após a revolução, que a migração interna retoma vulto, novamente em direção a São Paulo e, novamente, para a indústria<sup>4</sup>.

A conseqüência principal desses movimentos desbalanceados de população foi a crescente participação de imigrantes nas atividades industriais e de serviços urbanos, paralela a seu envolvimento cada vez menor nos trabalhos

<sup>1</sup> Cf. Azis Simão, *Sindicato e Estado (suas relações na formação do proletariado de São Paulo)*. Dominus Editora, São Paulo, 1966, pp. 200 e segs.

<sup>2</sup> Cf. Azis Simão, *op. cit.*, pp. 131 e segs., e Boris Fausto, *Trabalho Urbano e Conflito Social (1890-1920)*. DIFEL, 1976, Apêndice, pp. 253 e segs.

<sup>3</sup> Cf. Anibal V. Villela e Wilson Suzigan, *Política do Governo e Crescimento da Economia Brasileira (1889-1945)*. IPEA, Rio, série monográfica, 10, 1973, p. 172.

<sup>4</sup> Cf. Villela e Suzigan, *op. cit.*, Apêndice B, pp. 249 e segs.

agricolas. Que o movimento sindical crescesse em números e em capacidade de mobilização e de formulação de demandas aparece, assim, como decorrência compreensível da interação das diversas variáveis em jogo: uma elite ideologicamente fechada e uma estrutura de recursos que se diferenciava pouco, e muito lentamente, em relação à capacidade criada de demandas e reivindicações. A resposta repressora do *laissez-faire* brasileiro, que já mencionamos, era, ao mesmo tempo, inevitável e suicida. Inevitável em razão da rigidez ideológica da elite e da estrutura dos recursos disponíveis, e suicida em virtude da impossibilidade de garantir a acumulação pela pura e simples via da coação. Tornava-se indispensável uma mudança na composição da elite, ou, pelo menos, em parte dela, que permitisse a renovação do equipamento ideológico com que se enfrentava o problema da ordem econômica e social, em primeiro lugar, e, como corolário, que se alterassem as normas que presidiam o processo de acumulação e as relações sociais que aí se davam. Este programa será realizado, a um ritmo verdadeiramente vertiginoso, pela revolução de 30, tal como se verá na seção seguinte.

## 2. A REVOLUÇÃO DE 30: A EXTENSÃO REGULADA DA CIDADANIA

As pesquisas que se acumulam, bem como as revisões que já se fazem, contribuem para a fixação de um ponto aparentemente incontroverso: quaisquer que tenham sido os motivos que estimularam a nova elite governamental pós-30, o certo é que, decisivamente, orientou-se ela pelo caminho da acumulação e diferenciação da estrutura econômica do país, ao lado da tradicional política de proteção ao setor cafeeiro<sup>5</sup>. Em relação ao setor cafeeiro, a revolução de 30 inaugura, em plena depressão, um keynesianismo *avant la lettre*, preocupando-se com a manutenção do nível de emprego e procurando solucionar a questão via compra e queima de estoques. O gargalo de todo o problema econômico do país encontrava-se, entretanto, na diferenciação industrial e, tal como a experiência das décadas anteriores demonstrara, não se podia confiar que fosse obtida pela simples operação do mercado *laissez-fairiano*. O Estado deveria intervir na ordem da acumulação e reestruturá-la, criando as condições para que se processasse tão rapidamente quanto a estrutura dos recursos o permitisse.

Verificou-se, no capítulo 2, que após 1923 várias tentativas foram feitas no sentido de regulamentar o processo de acumulação, todas, entretanto, sem qualquer efeito prático significativo. Lei de férias, sobre o trabalho de menores e de mulheres, sobre a segurança e higiene no trabalho, foram sucessivamente pedidas, sugeridas, eventualmente aprovadas e, não obstante, poucas alterações se operavam na esfera da acumulação. Ao mesmo tempo, estes eram os principais itens das demandas dos trabalhadores, e, sobretudo, das greves operárias que se sucediam e se intensificavam<sup>6</sup>. Enquanto se podia ob-

<sup>5</sup> Cf. Pedro S. Malan, Regis Bonelli, Marcelo de Paiva Abreu e José Eduardo Pereira, *Política Econômica Externa e Industrialização no Brasil (1939-1952)*. IPEA, Rio, relatório de pesquisa, 36, 1977, pp. 23 e segs.

<sup>6</sup> A lista de demandas reiteradamente feitas em congressos operários, no período, pode ser verificada em Everardo Dias, *História das Lutas Sociais no Brasil*. Edaglit, São Paulo, 1962, cap. III.

servar algum progresso do lado da política previdenciária *strictu sensu*, pela multiplicação das CAPs — que não constava, de resto, da pauta de reivindicações da força de trabalho —, verificava-se a intensificação da repressão do poder público às demandas dos trabalhadores referentes ao processo de acumulação. A elite pós-1930 inverterá esta ordem e só após reorganizar substancialmente a esfera da acumulação é que voltará sua atenção para a política previdenciária convencional, para aí também introduzir inovações nada desprezíveis. Importante a assinalar, uma vez que o esboço histórico da matéria já foi feito no capítulo 2, é o formato, por assim dizer, da engenharia institucional que presidiu à reorganização do processo acumulativo, pois este formato deitará raízes na ordem social brasileira com repercussões na cultura cívica do país e até mesmo nos conceitos e preconceitos das análises sociais correntes.

Sugiro que o conceito-chave que permite entender a política econômico-social pós-30, assim como fazer a passagem da esfera da acumulação para a esfera da equidade, é o conceito de *cidadania*, implícito na prática política do governo revolucionário, e que tal conceito poderia ser descrito como o de *cidadania regulada*. Por *cidadania regulada* entendo o conceito de cidadania cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que, ademais, tal sistema de estratificação ocupacional é definido por norma legal. Em outras palavras, são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações *reconhecidas e definidas* em lei. A extensão da cidadania se faz, pois, via regulamentação de novas profissões e/ou ocupações, em primeiro lugar, e mediante ampliação do escopo dos direitos associados a estas profissões, antes que por expansão dos valores inerentes ao conceito de membro da comunidade. A cidadania está embutida na profissão e os direitos do cidadão restringem-se aos direitos do lugar que ocupa no processo produtivo, tal como reconhecido por lei. Tornam-se pré-cidadãos, assim, todos aqueles cuja ocupação a lei desconhece. A implicação imediata deste ponto é clara: seriam pré-cidadãos todos os trabalhadores da área rural, que fazem parte ativa do processo produtivo e, não obstante, desempenham ocupações difusas, para efeito legal; assim como seriam pré-cidadãos os trabalhadores urbanos em igual condição, isto é, cujas ocupações não tenham sido reguladas por lei.

A associação entre *cidadania e ocupação* proporcionará as condições institucionais para que se inflem, posteriormente, os conceitos de marginalidade e de mercado informal de trabalho, uma vez que nestas últimas categorias ficarão incluídos não apenas os desempregados, os subempregados e os empregados instáveis, mas, igualmente, todos aqueles cujas ocupações, por mais regulares e estáveis, não tenham sido ainda regulamentadas. A permanente pressão por parte dos mais variados setores da sociedade brasileira, tendo em vista a regulamentação de suas ocupações (sociólogo, processador de dados, etc.), testemunha até onde o conceito subliminar de *cidadania regulada* disseminou-se na cultura cívica do país. A origem deste "achado" de engenharia institucional encontra-se na prática revolucionária pós-30, sendo esta uma das principais brechas que se abrem na ideologia *laissez-fairiana*, permitindo, ao mesmo tempo, a criação de um espaço ideológico onde a ativa interferência do Estado na vida econômica não conflita com a noção, ou a intenção, de promover o desenvolvimento de uma ordem fundamentalmente capitalista.

Com efeito, ao lado das medidas governamentais visando a resolver todas as questões que faziam parte da agenda de demandas do trabalho industrial (férias, trabalhos de menores e feminino, etc.) e que se sucedem com rapidez após 1930, promulga-se nova lei de sindicalização, em 1931, distinguindo entre sindicatos de empregados e de empregadores e fixando a sindicalização por profissões<sup>7</sup>. Enquanto, de acordo com a lei de 1907, o sindicalismo era livre para definir quem pertencia ou não ao sindicato, a nova lei estabelece quem pode pertencer ao sindicato, e mais, o funcionamento deste passa a depender de registro no recém-criado Ministério do Trabalho. Pelo Decreto 22.132, de 25 de novembro de 1932, em seu artigo primeiro, fixava-se que só podiam apresentar reclamações trabalhistas perante as Juntas de Conciliação e Julgamento os empregados sindicalizados, ou seja, os trabalhadores cuja ocupação fosse reconhecida por lei e que pudessem, pois, registrar-se num sindicato. Já pelo Decreto 23.768, artigo quarto, de 18 de janeiro de 1934, só podiam gozar férias os trabalhadores sindicalizados. Não obstante a Constituinte de 1934 ter declarado tais decretos inconstitucionais, ela própria, pelo Decreto 24.694, de 12 de julho de 1934, tornando embora a sindicalização facultativa, deixava os não-sindicalizados fora das convenções coletivas de trabalho, as quais haviam sido criadas por decreto revolucionário de 1932.

Paralelamente, instituía-se, em 1932, a carteira de trabalho, que era a evidência jurídica fundamental para o gozo de todos os direitos trabalhistas, e nela fixava-se a profissão do trabalhador. Ao mesmo tempo, produzia-se abundante legislação regulando categoria após categoria econômica, na área urbana, evidentemente, sem o que seria impossível a implementação das leis. Com a Carta de 1937, finalmente, coroa-se todo esse desenho de engenharia. A população economicamente ativa é partilhada em regulamentados e não-regulamentados, os regulamentados são por categoria profissional e apenas os trabalhadores regulamentados poderiam associar-se em sindicatos, os quais deveriam ser reconhecidos pelo Estado.

A regulamentação das profissões, a carteira profissional e o sindicato público definem, assim, os três parâmetros no interior dos quais passa a definir-se a cidadania. Os direitos dos cidadãos são decorrência dos direitos das profissões e as profissões só existem via regulamentação estatal. O instrumento jurídico comprovante do contrato entre o Estado e a cidadania regulada é a carteira profissional que se torna, em realidade, mais do que uma evidência trabalhista, uma certidão de nascimento cívico. Quando, após reestruturar nestes moldes a esfera da produção, o Estado se volta para a política social *strictu sensu*, a ordem de cidadania regulada assim gerada irá condicionar o sistema de desigualdades decorrentes da política oficial de previdência, por um lado, e o desenvolvimento de um conflito ao mesmo tempo político e intraburocrático, por outro.

Em 1933, como se viu anteriormente, o Estado cria o primeiro instituto de aposentadorias e pensões (IAPM), em concorrência com o sistema CAPs, porém já com algumas diferenças organizacionais. Neste momento, pratica-

mente todas as dimensões conflituais do processo acumulativo haviam sido reguladas, ou reestruturadas, segundo a engenharia institucional já descrita. Ao voltar-se para a política previdenciária, portanto, o governo já trazia embutidas em sua política as seguintes conseqüências: em primeiro lugar, várias políticas sociais, *latu sensu*, que incumbem ao governo administrar em benefício dos cidadãos — por exemplo, saúde pública, educação, saneamento, nutrição, habitação — deixavam de ter grupos específicos legítimos que por ela demandassem, visto que o reconhecimento social se fazia por categorias profissionais. O padrão de demandas por tais políticas seria, portanto, difuso. Em segundo lugar, criaram-se barreiras à entrada na arena política, via regulamentação das ocupações, e, conseqüentemente, todas as demandas relativas a emprego, salários, renda e benefícios sociais ficavam na dependência de um reconhecimento prévio, por parte do Estado, da legitimidade da categoria demandante. Se era certo que o Estado devia satisfação aos cidadãos, era este mesmo Estado quem definia quem era e quem não era cidadão, via profissão. Definido o escopo da *cidadania regulada* volta-se, então, o Estado para o estabelecimento de uma política previdenciária. Ao reconhecer, na criação do IAPM, alguns dos princípios que informavam o sistema CAPs, como por exemplo a vinculação dos benefícios às contribuições passadas, e ao admitir tratamento diferenciado em termos de salários, de acordo com a categoria profissional, consagrou-se na prática a desigualdade dos benefícios previdenciários dispensados aos cidadãos estratificados em categorias profissionais.

De fato, o leque salarial se dispersava entre o salário mínimo, devido a todos os trabalhadores reconhecidos como tais, por lei, e os salários arbitrados pelas convenções coletivas para as diversas categorias profissionais — o chamado salário-piso ou salário-profissional. Em princípio, tal discriminação apareceria como justa, de acordo com os princípios do mercado, já que a mão-de-obra mais qualificada e mais escassa deveriam corresponder salários mais elevados. Sendo os benefícios previdenciários devidos aos cidadãos por via da regulação profissional, e sendo a contribuição de cada um função de seu nível de renda, a regulação da cidadania implicou, na prática, em uma discriminação na distribuição dos benefícios previdenciários na mesma medida em que quem mais podia contribuir, maiores e melhores benefícios podia demandar. A universalidade aparente da lei em sua partição profissional convertia-se em desigualdade entre os cidadãos via sistema previdenciário. A vinculação entre acumulação — a contribuição de cada categoria profissional para o processo de crescimento, sinalizada pelo diferencial de salários — e equidade — distribuição de benefícios proporcionais à contribuição pretérita — foi, assim, consagrada definitivamente.

De 1933, quando é criado o IAPM, até 1953, quando, com a criação da CAPFESP, desaparecem as últimas CAPs, o sentido da evolução é claro: tratava-se de substituir o princípio de *membership* individual, tal como característico do sistema CAPs, pelo sistema de *cidadania regulada*. Ao mesmo tempo, fixam-se alguns parâmetros para o desenvolvimento do conflito. Em um primeiro nível, os diversos setores sociais que vão sendo criados em decorrência do simultâneo processo de divisão social do trabalho e do crescimento populacional buscam ingressar na arena da cidadania via reconhecimento ocupacional e profissional. Para os que já ingressaram na arena, todavia, o confli-

<sup>7</sup> Evaristo de Moraes Filho em *O Problema do Sindicato Único no Brasil (seus fundamentos sociológicos)*. Rio, 1952, pp. 221-222, provê boa análise do problema.



to adquire outro significado, a saber, melhorar sua posição na escala de distribuição dos recursos disponíveis mediante a manutenção do emprego e do aumento de salários e ganhos. Isto quanto ao que se poderia chamar de conflito social básico ou, correlativamente, de política social preventiva.

Simultaneamente, outro conflito social evoluía. Visto que a prestação de serviços previdenciários era função da contribuição, isto é, do contrato estabelecido entre o Estado, através do Instituto que o representava, e os cidadãos estratificados, quanto mais bem aquinhoadas fosse a categoria profissional na esfera da produção, melhor também o seria na esfera da compensação, isto é, no que diz respeito aos benefícios previdenciários e à assistência médica. Sendo tripartido o governo dos órgãos previdenciários, o controle dos institutos mais poderosos oferecia substancial recurso político, não apenas em função de melhores serviços prestados, mas, também, na capacidade de oferecer empregos a clientela específicas. A burocracia sindical brasileira, atrelada ao Estado, e que se gera em virtude dos dispositivos legais da década de 30, encontrou nos recursos diferenciados da rede previdenciária a forma ótima de integrar-se ao sistema de cidadania regulada, pois a forma de obter recursos diferenciais de poder requeria a manutenção de um sistema estratificado de cidadania. A distribuição dos postos de mando do sistema previdenciário à liderança sindical requeria, em contrapartida, a submissão política dessa liderança à orientação de quem controlasse o Ministério do Trabalho. Por outro lado, a discrepância no valor desses postos comprometia os que os ocupavam com a reprodução do mesmo sistema de desigualdades.

O sistema previdenciário estatal permitiu, assim, a consolidação dos laços que amarravam a um mesmo destino a oligarquia política que controlava as instituições do Ministério do Trabalho e a oligarquia sindical que controlava os organismos operários. Na base de tudo encontrava-se a prática da cidadania regulada, sem a qual todo o sistema de controle sindical e de distribuição de benefícios previdenciários compensatórios perderia em eficácia. Do ponto de vista de um outro conceito de cidadania, portanto, passavam a ser itens importantes da agenda reivindicatória tanto a uniformização dos benefícios e serviços prestados pelo sistema previdenciário, quanto sua unificação em um organismo único que diminuísse seus custos de operação ao mesmo tempo em que aumentasse a eficiência de sua administração. É isso, exatamente, que irá tentar Vargas, já no declínio de seu período ditatorial, com a criação do Instituto de Seguros Sociais, que será revogado logo ao início do governo democrático de Dutra.

Ao período *laissez-fairiano* repressivo da República Velha sucedeu a época da simultânea ênfase na diferenciação da estrutura produtiva, na acumulação industrial, e na regulamentação social. Os dois movimentos convergem para um único leito através do conceito não expresso de *cidadania regulada* que permitia administrar, ao mesmo tempo, os problemas da acumulação e da equidade no contexto de uma escassez, primeiro, aguda e, depois, crônica de recursos. O sistema foi rapidamente montado nos primeiros quatro anos da década de 30 e solidamente institucionalizado. É ele que condiciona a estrutura do conflito social desde o fim do Estado Novo até o movimento de 1964, com uma única, embora ponderável, modificação legal: a promulgação da Lei Orgânica da Previdência Social, em 1960, que uniformizou, sem unificar, os ser-

viços e benefícios prestados pelo sistema previdenciário brasileiro. Foi este o único golpe no conceito de cidadania regulada, embutido nas instituições sociais brasileiras. Ao desvincular a prestação de serviços de assistência médica e o pagamento de benefícios das categorias profissionais (mantendo aos últimos embora como função da contribuição pretérita), a LOPS começou a minar o conceito de cidadania regulada na etapa intermediária do processo de conversão dos anônimos membros da comunidade brasileira em cidadãos estratificados. O ponto inicial do processo, todavia, o do nascimento cívico via regulamentação da ocupação no processo acumulativo, permanece quase inalterado até hoje. Não obstante a ausência de modificações substantivas na ordem da cidadania regulada, instaurada pelo Estado Novo, no período que medeia entre o restabelecimento da democracia política limitada, em 1945, e o movimento militar de 1964, vale a pena referir, brevemente, as interações sociais que o ocuparam.

### 3. BUROCRACIA E POLÍTICA NA ORDEM DEMOCRÁTICA LIMITADA

O sistema econômico brasileiro emergiu para a ordem democrática limitada pós-1945 substancialmente diferente daquilo que era em 1930. Se as transformações se deram por conta da orientação de política econômica do governo revolucionário e depois ditatorial de Vargas, se em virtude dos constrangimentos da Segunda Guerra Mundial, se, ainda, como resultado fortuito de um somatório de circunstâncias inesperadas, é irrelevante aqui. O que, sim, importa considerar é que as variáveis mencionadas no capítulo 2 como indispensáveis ao entendimento do jogo social haviam-se modificado ponderavelmente. A extensão da divisão social do trabalho se aprofundara de modo significativo, não apenas em termos da distribuição da população economicamente ativa por grandes agregados, tais como agricultura, indústria e serviços, mas, sobretudo, na própria composição do produto físico, o que indica modificações importantes na estrutura ocupacional, por um lado, e na estrutura da escassez, por outro. Os movimentos migratórios para os grandes centros impulsionaram o processo de urbanização — o que, favorecendo embora o processo acumulativo, suscita problemas sociais básicos, como saneamento, habitação e saúde pública. O exército da mão-de-obra industrial crescera e o número de associações sindicais também, embora contidas pelo autoritarismo político. Mas estavam lá, prontas, para iniciativas, assim que a atmosfera política o permitisse.

As concepções econômicas e de administração do governo se haviam alterado profunda embora silenciosamente. Keynes se incorporava ao estoque de práticas econômicas, enquanto se iniciava no mundo a revisão de toda a legislação social, traço que efetivamente marca os países mais adiantados no segundo pós-guerra. Assim, idéias, recursos, físicos e institucionais, eram novos, bem como nova era a estrutura básica do país. O preço político pago fora a institucionalização de uma ordem semicompetitiva, quer em termos políticos, quer em termos econômicos, quer em termos sociais. O Estado regulava quase tudo, ou tudo, sempre que o conflito ameaçasse ultrapassar os limi-

tes que a elite considerasse apropriados. O Estado autoritário brasileiro, que, em verdade, se estende de 1930 a 1945, buscou sua legitimidade, como acentuou Azevedo Amaral, na necessidade de conter os conflitos sociais nos limites da sobrevivência da comunidade, tal como os entendia e definia a elite dirigente<sup>8</sup>. Era, em sentido estrito, um Estado de legitimidade hobbesiana. Suas instituições sociais e econômicas foram aparentemente adequadas aos propósitos da elite no poder mas, após 1945, tratava-se de administrar uma ordem relativamente democrática, em termos políticos, em um contexto social e econômico extensamente regulado.

Apesar das objeções às práticas e instituições herdadas do Estado Novo, bem pouca coisa, se alguma, será alterada no período que vige até 1964. As organizações sociais, entre elas os sindicatos, agora liberadas para uma disputa mais aberta por melhor participação nos benefícios do progresso econômico, cedo encontrarão na política repressiva do governo Dutra os limites legais da ação sindical. Intervenções e fechamento de associações operárias se sucederão durante o primeiro governo pós-1945, iniciando-se o ciclo das conquistas sindicais lentas e custosas. A prática de regulamentação das profissões, como batismo cívico, permanece, assim como este permanece como o primeiro degrau de ingresso na arena da cidadania. O segundo patamar estrutura-se em torno da disputa salarial por parte dos atores cívicos já reconhecidos, arbitrada pela Justiça do Trabalho, como antes, apenas agora em ambiente político mais competitivo. A política compensatória, isto é, aquela vinculada ao sistema previdenciário, permanece, como no tempo de Vargas, administrada por representantes do Ministério do Trabalho e da burocracia sindical. Esta terá um comportamento dúplice durante o período. Se, no que diz respeito aos ganhos no processo de acumulação, via aumento de salários, coloca-se, naturalmente, ao lado de seus representados, inclusive como recurso de poder *perante o Estado*, comportando-se de maneira reacionária no que concerne às instituições previdenciárias, opondo-se às propostas de parte da elite burocrática governamental para uniformização e unificação dos serviços. Comprometida com a manutenção de um sistema de cidadania estratificada, que lhe dava recursos de poder *perante seus representados*, tentará preservar o sistema de qualquer alteração significativa. O conflito social se estruturará, politicamente, na esfera da acumulação e, burocraticamente, na esfera da distribuição.

As taxas aceleradas de crescimento econômico, de urbanização e de inflação, durante a década de 50, apenas intensificarão as disputas cujo desenho já se esboçara após a derrocada do Estado Novo. O crescimento industrial introduzirá distorções cada vez maiores entre os benefícios previdenciários destinados às diversas categorias ocupacionais, reforçando o poder burocrático das distintas oligarquias sindicais, o que, finalmente, as conduzirá, por um lado, a cristalizar suas posições de reivindicação crescente, na esfera da acumulação, e de reacionarismo e corrupção, na esfera distributiva compensatória. Ao mesmo tempo, os novos grupos sociais urbanos, e os velhos grupos sociais rurais, aproveitando o ambiente político semicompetitivo, iniciam movimentos reivindicatórios, independentemente de seu reconhecimento cívico-profissional.

São as ligas camponesas, no Nordeste, e as explosões de violência urbana, no Centro-Sul, que sinalizam os limites da democracia regulada então vigente.

A resposta do poder público, inclusive durante o governo João Goulart, é, na melhor das hipóteses, pobre. A mesma expansão da cidadania, via regulação das ocupações, e, a partir daí, o mesmo comportamento ora conciliatório, ora repressivo, em termos salariais. A acumulação se dava dentro do mesmo leito institucional deixado por Vargas e a distribuição compensatória seguia, igualmente, o mesmo padrão. A magnitude dos problemas, entretanto, alterava-se rapidamente. A deterioração das áreas urbanas processava-se aceleradamente pressionando os problemas habitacionais, de saneamento e de saúde. Se os últimos eram problemas difusos, podendo ser adiados por falta de organizações que pressionassem por sua solução, tal não era o caso da questão habitacional, no que toca aos setores médios urbanos, presenteados, demagogicamente, com sucessivos decretos legislativos de congelamento dos aluguéis, o que apenas transferia o problema para o futuro.

Piores, entretanto, eram os problemas gerados pela expectativa de consumo dos bens disponíveis. Apreendida a lição de que o aumento da participação no fluxo de bens decorria da capacidade de mobilização e reivindicação, passaram os diversos grupos sociais a se organizar em associações civis, à margem da legislação sindical, mas que desempenhavam, em parte, funções similares: a disputa por melhor posição na captura de fluxos de renda. Transferido o problema do leito institucional da acumulação para a esfera estritamente monetária, o que foi, ao mesmo tempo, induzido e propiciado pela aceleração do processo inflacionário, evadiram-se as questões institucionais básicas, não obstante a ênfase, retórica ou bem intencionada pouco importa, que nelas haviam posto, sucessivamente, Jânio Quadros e João Goulart.

Do lado distributivo compensatório os avanços foram igualmente parcos. À parte o inegável progresso consubstanciado na vitória da burocracia estatal contra a oligarquia sindical em torno da uniformização dos serviços previdenciários, alcançado através da Lei Orgânica da Previdência Social, apenas a instituição do salário-família, em 1963, e que se inscreve na linha de expansão do escopo da previdência, característico de todos os sistemas, nada mais existe para ser anotado. O Estatuto do Trabalhador Rural, promulgado em 1963, na realidade evidencia apenas o uso simbólico da política social na exata medida em que, por trás dos objetivos solenes do Estatuto, nada se esclarecia quanto às formas de financiamento do programa pretendido.

A vazão dos conflitos sociais para fora das instituições herdadas do Estado Novo não encontrou resposta institucional à altura, tendo por resultado líquido a radicalização das demandas e a intolerância política crescente dos diferentes atores sociais, as quais, associadas à capacidade cadente do Estado de produzir e de alocar recursos<sup>9</sup>, terminaram por produzir o contexto de paralisia governamental e administrativa de fins de 1963 e princípios de 1964, que,

<sup>8</sup> Penetrante análise do fenômeno do estado autoritário moderno pode ser encontrada em Azevedo Amaral, *O Estado Autoritário e a Realidade Nacional*. José Olympio Editora, Rio, 1938.

<sup>9</sup> Boa análise do período, neste aspecto, encontra-se em Alfred Stepan, *The Military in Politics — Changing Patterns in Brazil*. Princeton University Press, 1971.

em parte, ajudam a explicar o movimento militar de 1964<sup>10</sup>. Após pouco menos de 20 anos de prática de democracia relativa, esta revelou-se incompatível com uma ordem de cidadania regulada. Por esta ou aquela razão, os diversos grupos sociais foram incapazes de contratar novas formas institucionais de administrar o processo de acumulação, por um lado, e os parâmetros da equidade, por outro. Dada a resistência da ordem conservadora da cidadania regulada, o conflito resolveu-se pelo rompimento da democracia limitada. No contexto do presente estudo, tal é o significado do movimento militar de 1964. Em aparência e, novamente, como em 30, tratava-se de reformular as instituições em que se processavam a acumulação e a distribuição compensatória, e novamente por via autoritária. O capítulo seguinte propõe-se à discussão do que foi conseguido ao longo dos últimos dez anos em relação à problemática aqui analisada.

<sup>10</sup> Cf. Wanderley Guilherme dos Santos, "Paralisia de Decisão e Comportamento Legislativo: A experiência brasileira 1959-1966", in: *Revista de Administração de Empresas*, 13, nº 2, abril/junho 1973.

## CAPÍTULO 5

### ACUMULAÇÃO E EQUIDADE NA ORDEM AUTORITÁRIA BRASILEIRA

Convém iniciar esclarecendo que este capítulo *não* apresentará uma análise econômica da política social brasileira contemporânea, isto é, não se estará preocupado, aqui, em apresentar evidências sobre produtividade, eficiência e eficácia na extração e alocação dos recursos para os diversos programas que compõem a dimensão social da ação do governo. Para tanto, já existe razoável literatura sobre diversas políticas específicas<sup>1</sup>. Eventualmente, por certo, fluxos financeiros, números índices e porcentagens, entre outros símbolos, serão exibidos, com o intuito exclusivo, entretanto, de melhor sublinhar o ponto ocasionalmente em discussão. O que basicamente constitui indagação desta parte do estudo é saber em que medida diversas políticas específicas do governo, em relação a um conjunto definido de problemas, são, em primeiro lugar, compatíveis entre si, e, fundamentalmente, se subvertem ou ultrapassam a ordem da cidadania regulada, cuja dimensão democrática foi violada a partir de 1964, e se contribuem para a constituição de uma sociedade de cidadania generalizada. É certo que benesses e privilégios podem ser dispensados até mesmo a grandes parcelas da população sem que se extinga, todavia, a fonte originária de remanescentes discriminações, ou seja, a estratificação da cidadania. Tal é o caso dos regimes comunistas conhecidos. Igualmente, o simples reconhecimento da universalidade da cidadania não garante a diminuição da injustiça na distribuição de bens e valores sociais, como substancial número de países capitalistas evidenciam. Não obstante, a análise *política* de qualquer atividade governamental singular, e, em particular, de sua política social, requer a inclusão dos eventuais esforços para redução de desigualdades sociais no contexto mais geral de promoção da cidadania. Os direitos sociais estão sempre associados a certa forma política de se entender a cidadania e, nesta perspectiva, torna-se mais relevante atentar para a contribuição que determinada política social traz em benefício da cidadania do que analisá-la estritamente em função dos resultados monetários, ou qualquer outro tipo de valor

<sup>1</sup> Cf., por exemplo, Fernando Rezende e Dennis Mahar, *Saúde e Previdência Social — uma análise econômica*. IPEA, Rio, relatório de pesquisa, 21, 1974, e Wanderley J. M. de Almeida e José Luiz Chataurd, *FGTS: Uma Política de Bem-Estar Social*. IPEA, Rio, relatório de pesquisa, 30, 1976.

físico, que traz a seus beneficiários. Tornando-se dispensável a apresentação de evidências quanto aos avanços das variáveis consideradas relevantes para o entendimento da formulação de políticas — tanto as variáveis “naturais”, quanto as demais já foram suficientemente tratadas em diversos textos. A exposição a seguir apresentará, inicialmente, uma descrição sumária de diversas linhas de carências e de desigualdades no país, e, em um segundo momento, a ação governamental que tem sido empreendida no sentido de saná-las ou diminuí-las.

## 1. A ACUMULAÇÃO DA MISÉRIA NO BRASIL CONTEMPORÂNEO

É certo que nenhuma sociedade conhecida está isenta de desigualdades, algumas agudas, entre suas partes componentes. Não é, portanto, a simples identificação de oportunidades diferenciadas de vida, mas a magnitude das diferenças que permite traçar o perfil da matriz de desigualdades. No Brasil, o que requer, sobretudo, atenção é a acentuada distância que separa regiões, ocupações, sexos, raças e indivíduos, quanto à possibilidade de usufruir dos valores disponíveis. Tome-se, por exemplo, a expectativa de vida por regiões. A diferença entre a máxima e a mínima expectativa de vida (região Sul e Nordeste Central, respectivamente) que era, aproximadamente, de 17 anos, na década 1930/1940, aumentou para 24 anos, na década 1960/1970; e se apenas três regiões apresentavam uma expectativa de vida abaixo da média nacional, na década 1940/1950, cinco regiões encontravam-se abaixo da média correspondente na década seguinte. Enquanto isso, as regiões de Minas, Rio, São Paulo, Paraná e Sul aumentaram, consistentemente, a diferença entre a expectativa de vida de suas populações e a expectativa de vida média nacional, conforme se comprova pela Tabela I, abaixo.

**TABELA I**  
**BRASIL E REGIÕES — ESTIMATIVAS DE ESPERANÇA DE VIDA AO NASCER**

REGIÕES	1930/40	1940/50	1960/70
Amazônia	39,8	42,7	54,8
Nordeste Setentrional	40,0	43,7	53,4
Nordeste Central	34,7	34,0	43,8
Nordeste Meridional	38,3	39,2	52,0
Minas	43,0	46,1	59,4
Rio	44,5	48,7	62,4
São Paulo	42,7	49,4	62,9
Paraná	43,9	45,9	61,9
Sul	51,0	55,3	68,1
Centro-Oeste	46,9	49,8	54,4
Brasil	41,2	43,6	55,7

Fonte: Paulo R. Haddad (ed.), *Desequilíbrios Regionais e Descentralização Industrial*. IPEA, Rio, série monográfica, 16, 1975, p. 24.

De acordo com os estudos de Gauthier e Semple, a diferença de renda entre as Regiões Norte/Nordeste e Sul aumentou até, aproximadamente, meados da década de 50, reduzindo-se a partir de então. Todavia, é de se notar que as diferenças intra-regionais e de sub-regiões permaneceram se acentuando, apesar, ou talvez melhor dizendo, por efeito das políticas destinadas à redução das desigualdades Norte/Nordeste/Sul<sup>2</sup>. Este resultado é corroborado pelo trabalho de Boisier, Smolka e Barros, sobre diferenciais de salários e de produtividade, onde se conclui que, para o aumento da dispersão salarial, entre 1967 e 1969, contribuíram, “embora com intensidade variada, as diferenças entre os setores, as diferenças entre os Estados e as diferenças entre os tamanhos dos estabelecimentos industriais”<sup>3</sup>. As políticas governamentais, visando à redução regional de desigualdades, têm obtido apenas, conforme Goodwin e Cavalcanti, a expansão das atividades industriais tradicionais, na região subdesenvolvida brasileira, reforçando, assim, o mecanismo que origina a desigualdade na renda, isto é, conforme Boisier, Smolka e Barros, a heterogeneidade na estrutura industrial<sup>4</sup>.

A heterogeneidade industrial e à conseqüente desigualdade da renda, em termos regionais, acrescenta-se a disparidade salarial da mão-de-obra não-qualificada, por setor (agrícola e não-agrícola) e por Estado. Pela Tabela II, verifica-se não apenas a discrepância entre os salários agrícolas e não-agrícolas como, ademais, a extrema variação dentro de cada categoria. Assim, o salário agrícola do Rio Grande do Sul era, em 1959, a preços de 1968, mais de duas vezes e meia o salário agrícola do Ceará, enquanto o salário não-agrícola de São Paulo, o maior à mesma época, era cerca de 23 vezes maior do que o do Ceará, ainda uma vez o menor. Note-se que a dispersão relativa em cada setor é bastante elevada, salientando-se, entretanto, a intensa variação dos salários não-agrícolas, onde o desvio padrão (Cr\$ 525,24) é superior à média dos salários (Cr\$ 524,53), comparada com a variação dos salários agrícolas, onde o desvio padrão (Cr\$ 25,84) equivale a menos de um terço da média (Cr\$ 89,04). Aspecto importante a sublinhar é que políticas destinadas a reduzir disparidades, por exemplo, a industrialização de áreas predominantemente agrícolas, tendo em vista o diferencial de renda entre atividades agrícolas e não-agrícolas, podem, em compensação, produzir desigualdades relativas ainda mais pronunciadas. Aliás, a criação ou intensificação de desequilíbrios em uma dimensão, acompanhando tendências para a igualdade em outras dimensões, parece ser fenômeno inescapável, conforme o exame da dimensão analfabetismo, em sua distribuição regional e por sexo, irá revelar.

<sup>2</sup> Cf. Howard L. Gauthier e Robert K. Semple, “Tendências nas Desigualdades Regionais da Economia Brasileira: 1947/1966”, in: *Dados* 9, 1972.

<sup>3</sup> Cf. Sergio Boisier, Martin O. Smolka e Aluizio A. de Barros, *Desenvolvimento Regional e Urbano: Diferenciais de Produtividade e Salários Industriais*. IPEA, Rio, relatório de pesquisa n° 15, 1973, p. 70.

<sup>4</sup> Cf. David Goodman e Roberto de Albuquerque, *Incentivos à Industrialização e Desenvolvimento do Nordeste*. IPEA, Rio, relatório de pesquisa n° 20, 1974, *passim*.

**TABELA II**  
**SALÁRIO MENSAL DA MÃO-DE-OBRA NÃO-QUALIFICADA, POR SETOR,**  
**NAS ÁREAS RURAIS DE ESTADOS SELECIONADOS, 1959, EM CRUZEIROS**  
**DE 1968<sup>1</sup>**

ESTADO	AGRÍCOLA Cr\$	NÃO-AGRÍCOLA Cr\$
Maranhão	58,73	202,14
Ceará	49,76	90,25
Pernambuco	63,36	475,37
Bahia	63,67	242,01
Minas Gerais	71,09	747,67
Rio de Janeiro	88,09	599,62
São Paulo	112,81	2.096,19
Paraná	113,74	560,67
Santa Catarina	112,20	547,08
Rio Grande do Sul	132,91	584,16
Mato Grosso	100,14	83,45
Goiás	102,00	65,83

Fonte: Dados Básicos do Censo Industrial de 1960 e do SEP, publicados no Anuário Estatístico do Brasil — 1963, Rio de Janeiro: IBGE, 1964, e compilado por G. Edward Schuh (em colaboração com Eliseu Roberto Alves), *The Agricultural Development of Brazil*, New York: Praeger Publishers, 1970, pp. 51-53. Cf. Patrick, George F., *Desenvolvimento Agrícola do Nordeste*, IPEA, Relatório de Pesquisa nº 11, 1972, p. 156.

<sup>1</sup>: Deflacionado pelo índice geral de preços (número 2) da FGV.

De acordo com os resultados do censo geral de 1970, as regiões de maior incidência de analfabetismo (acima de 50%) coincidiam com as regiões de menor desenvolvimento, menor renda, menor expectativa de vida e menor participação de atividades industriais na composição do produto. Assim, a região II, compreendendo o Maranhão e o Piauí, a região III, compreendendo Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas e Fernando de Noronha, e a região IV, compreendendo Sergipe e Bahia, apresentavam por ocasião do censo taxas de analfabetismo equivalentes a 60, 54 e 51 por cento da população de dez anos, e mais, respectivamente. No outro extremo, a região VI (Rio de Janeiro e Guanabara), VII (São Paulo), VIII (Paraná) e IX (Santa Catarina e Rio Grande do Sul) apresentavam taxas de 15, 17, 29 e 17 por cento, respectivamente, como seria de esperar. À maior renda, expectativa de vida e diferenciação industrial corresponderia, então, menor índice de discriminação populacional, no que diz respeito à dimensão educacional. Todavia, considere-se a tabela a seguir, que desagrega as taxas de analfabetismo de acordo com o sexo:

**TABELA III**  
**TAXA DE ANALFABETISMO (%), POR SEXO E REGIÃO,**  
**DE ACORDO COM O RECENSEAMENTO**  
**GERAL DE 1970 — (POP. DE 10 ANOS E +)**

REGIÃO	ANALFABETOS	HOMENS	MULHERES
I (AC, AM, PA)	36	34	37
II (Maranhão, Piauí)	60	60	60
III (Ceará, R.G. Norte, PB, PE, AL, Fernando de Noronha)	54	55	52
IV (SE, BA)	51	48	53
V (MG, ES)	32	30	35
VI (RJ, GB)	15	12	18
VII (SP)	17	13	21
VIII (Paraná)	29	25	34
IX (SC, RS)	17	15	18
X (MT, GO, DF)	34	31	36

Verifica-se que a diferença percentual entre as taxas de analfabetismo masculino e feminino são consistentemente maiores nas regiões mais desenvolvidas, com exceção da região IX (Santa Catarina e Rio Grande do Sul) do que nas regiões de incidência de maior taxa global de analfabetismo. Seria, é claro, apressado concluir que o processo de expansão econômica produz ou intensifica a discriminação entre os sexos no que diz respeito à educação. Primeiro, porque seria necessário considerar a contribuição dos migrantes analfabetos para a composição da taxa das regiões mais avançadas, pela mesma evidência de que são as regiões mais atrasadas as regiões de origem da migração e as mais adiantadas as regiões de destino. Ademais, seriam indispensáveis análises longitudinais para uma apreciação mais adequada da curva do analfabetismo por sexo e região. Com base em dados para Brasil, Pernambuco, Bahia e São Paulo, relativos aos censos de 1920, 1940, 1950 e 1970, é possível, contudo, construir a tabela abaixo:

**TABELA IV**  
**DIFERENÇA % DAS TAXAS DE ALFABETIZAÇÃO ENTRE MULHERES E HOMENS (% ALFABETIZAÇÃO FEMININA — % ALFABETIZAÇÃO MASCULINA) DE ACORDO COM OS RECENSEAMENTOS GERAIS DE 1920, 1940, 1950 e 1970, PARA O BRASIL, PERNAMBUCO, BAHIA E SÃO PAULO — (POP. DE 5 ANOS E +).**

	1920	1940	1950	1970
Brasil	9.1	8.2	6.7	3.3
Pernambuco	7.4	2.8	2.6	—
Bahia	14.5	7.4	6.1	3.2
São Paulo	18.4	12.6	10.6	6.7

A tabela indica a diferença percentual entre as taxas de alfabetização masculina e feminina, nos diversos anos censitários, para três estados e para o Brasil. Verifica-se que há uma diminuição consistente, e sem exceção, nessa diferença. Tomando-se os dois anos extremos, apenas, todavia, observa-se que houve uma redução de 64% na diferença entre as duas taxas, para o Brasil como um todo, de 100% em Pernambuco — o que significa não existir mais diferença entre as taxas de alfabetização masculina e feminina em Pernambuco —, de 78% na Bahia, e de 64% em São Paulo. Conhecendo-se a expansão dos investimentos estaduais paulistas, no item educação, até mesmo como resultado do incremento de recursos gerados pelo avanço econômico, pode-se inferir que, por algum motivo, provavelmente associado ao mesmo avanço econômico, o ritmo de redução de desigualdades educacionais entre sexos, ao nível da alfabetização, foi menor do que em outros estados de expansão econômica menos acelerada. Informações mais precisas sobre desigualdades entre sexos serão oferecidas posteriormente, mencionando-se, incidentalmente, este aspecto aqui apenas para sugerir a possibilidade de que redução em uma linha de desigualdade pode eventualmente dificultar, senão aumentar, outro tipo de desequilíbrio.

A distribuição da população segundo sua inserção urbana ou rural e segundo sua região se compõe para desenhar probabilidades relativamente desiguais quanto à expectativa de vida, propriedade, renda e educação<sup>5</sup>. Também se sabe que a expansão das oportunidades de emprego se faz diferencialmente, em termos regionais, em termos de áreas (urbana e rural), e em termos de ocupação. As taxas anuais de crescimento, entre 1950 e 1970, dos setores primário (rural) secundário e terciário (urbanos) foram, respectivamente 1, 2, 3, 8 e 4, 8 — o que fornece uma indicação, ainda que excessivamente agregada, da distribuição aproximada de oportunidades de emprego por ocupação e área<sup>6</sup>. As taxas de expansão das diversas indústrias, de produtividade e salário, também conhecidas, acrescentam informações importantes na medida em que permitem a visualização menos estática das desigualdades entre regiões, áreas e ocupações. Por exemplo, tomando-se apenas as unidades da federação ordenadas segundo o salário real médio da mão-de-obra industrial, em 1967 e 1969, obter-se-ia uma correlação ordinal (Spearman Rho) de .92<sup>7</sup>, escondendo-se a importante mudança evidenciada pelo fato de que oito unidades da federação (= 30%), cujos salários reais médios estavam abaixo da média nacional, em 1967, tiveram um incremento acima do crescimento médio, entre 1967 e 1969, justamente o contrário do que ocorreu com Rio de Janeiro e Guanabara, reduzindo-se, por aí, a disparidade entre as dez unidades envolvidas<sup>8</sup>. A conclusão adequada a ser inferida das informações disponíveis, portanto, é a de que as oportunidades individuais de renda e trabalho variam de acordo com a

<sup>5</sup> Decidiu-se pela não apresentação de dados relativos à distribuição de propriedade agrária pelo exaustivo conhecimento que já se possui quanto a esta dimensão dos desequilíbrios sociais.

<sup>6</sup> Cf. Tabela III. 4, p. 70, em José de Almeida.

<sup>7</sup> Computada com os dados de Boisier *et alii*, *op. cit.*, quadro III.1.

<sup>8</sup> Cf. Boisier *et alii*, *op. cit.*, quadro III.2.

região, por certo, mas também segundo a predominância rural ou urbana da área, com o tipo de atividade (industrial ou agrícola) e, finalmente, segundo o ramo da atividade industrial, valendo a pena observar que, no período, experimentou-se uma correlação ordinal negativa (Spearman Rho) de -.43 entre crescimento da produtividade e crescimento dos salários médios, por ramo de atividade industrial<sup>9</sup>.

Seria de humor duvidoso coligar informações e contrastá-las, sobre as oportunidades de lazer e amenidades relativas às áreas urbana e rural. Os índices nacionais de teatros, museus, parques, jornais e televisão *per capita* são já bastante insatisfatórios, e é de conhecimento comum que as poucas oportunidades que existem concentram-se no eixo sul do país. Mais pertinente é considerar as condições básicas de saneamento em que vivem as populações urbana e rural inspecionando a tabela abaixo:

**TABELA V**  
**DOMICÍLIOS PARTICULARES PERMANENTES, POR SITUAÇÃO, SEGUNDO**  
**ALGUMAS DAS PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS, NOS RECENSEAMENTOS**  
**GERAIS DE 1960 E 1970 (%)**

ÁGUA	1960		1970	
	URBANO	RURAL	URBANO	RURAL
REDE GERAL	41,83	1,35	54,95	2,47
POÇO OU NASCENTE	29,10	36,95	23,61	26,27
<b>INSTALAÇÕES</b>				
<b>SANITÁRIAS</b>				
REDE GERAL	27,83	0,69	29,82	0,47
FOSSA SÉPTICA	21,19	3,23	15,24	1,56
FOSSA RUDIMENTAR	30,20	20,23	40,94	22,82
SEM INST./SEM DEC.	20,78	75,85	14,00	75,15

Fonte: FIBGE — Tabulações avançadas, *Recenseamento Geral*, 1970, Quadro VII.

Em relação ao abastecimento de água, chama a atenção, imediatamente, o fato de ponderável porcentagem da população urbana, ainda em 1970 (quase um quarto da população urbana), servir-se de poço ou nascente — o que, entretanto, revela um quadro bastante favorável quando observamos as condições rurais. Apenas 2,47% dos domicílios rurais permanentes eram atendidos pela rede geral de água, em 1970, tendo havido ínfima melhora em relação a 1960.

<sup>9</sup> Computada com base em Boisier *et alii*, quadro III.10, excluído o item "diversos".

O quadro das instalações sanitárias é ainda pior. Não apenas as condições rurais são extremamente deficientes, como ademais pioraram entre 1960 e 1970. Se consolo fosse, valeria a pena observar que também as condições urbanas apresentaram uma piora relativa na medida em que porcentagem maior de domicílios urbanos passou a utilizar-se de fossas rudimentares. É neste contexto, de aguda carência, que se insere o programa de saneamento básico, promovido pelo Banco Nacional de Habitação.

A referência ao Banco Nacional de Habitação remete, naturalmente, a outra área de carências e desequilíbrios reconhecidos: as condições de habitabilidade urbana. Informações anteriores ilustraram, já, o fenômeno da deterioração urbana, com base em dados censais, e constituem conhecimento corriqueiro os processos de favelização que as grandes capitais enfrentam. A discriminação das condições de habitação, bem como as possibilidades de acesso à casa própria, por classes de renda, produz, obviamente, um quadro de desequilíbrios onde os extratos populacionais de mais baixo nível de renda contribuem quase que exclusivamente para a geração da massa de favelados urbanos. Não é este, entretanto, um problema restrito às camadas mais baixas da população. Embora as informações sobre orçamentos familiares deixem ainda a desejar, é plausível supor que a proporção da renda da classe-média-baixa e média-média destinada à moradia seja bastante elevada. Considerando o fato de que o problema habitacional atinge camadas diferenciadas da população é que o BNH estipulou três tipos de programas — o popular, o econômico e o

**TABELA VI**  
**UNIDADES RESIDENCIAIS FINANCIADAS PELO**  
**SISTEMA FINANCEIRO DA HABITAÇÃO (SFH)**  
**DE 1970 A 1973**

ANOS	TOTAL (1)	MERCADO POPULAR (2)	MERCADO ECONÔMICO (3)	MERCADO MÉDIO (SBPE)
1970	157.931	22.133	30.000	105.798
1971	128.240	14.606	28.000	85.634
1972	121.457	13.313	19.000	89.144
1973	148.066	14.800	18.000	115.266
TOTAL	555.694	64.852	95.000	395.842

Fonte:

- (1) Exposição de Motivos do Conselho de Desenvolvimento Social (CDS) ao Sr. Presidente da República.
- (2) BNH — Carteira de Operações de Natureza Social. Evolução Financeira e Física dos Empréstimos Habitacionais da COS. Posição em 30.09.74
- (3) Levantamento global, realizado junto a técnicos do BNH pelo *Jornal do Brasil* em 03.11.74.

médio — procurando atender às faixas da população que recebem, respectivamente, de um a três salários mínimos, de três a seis, e mais de seis salários mínimos. Não é este o lugar para avaliar os efeitos dos programas do BNH, porém vale assinalar algumas deficiências já flagrantes da atual política habitacional brasileira.

Desde logo verifica-se, pela tabela abaixo<sup>10</sup>, que maior proporção de financiamentos para a aquisição de casa própria refere-se ao mercado médio, isto é, àquele constituído pelo extrato populacional de renda mais elevada, dos três que constituem o alvo do BNH, enquanto o mercado popular ocupa modestamente o terceiro lugar, tendo tido, aproximadamente, um financiamento para cada seis do mercado médio. Quer dizer, precisamente aquelas classes teoricamente mais necessitadas têm sido as menos beneficiadas pelos programas<sup>11</sup>.

Também os mecanismos de financiamento parecem não estar adequados à capacidade de pagamento dos extratos populares, considerando-se a elevadíssima porcentagem de atrasos que incidem, sobretudo, nas duas grandes metrópoles brasileiras, Rio e São Paulo, tal como o revela a tabela seguinte:

**TABELA VII**  
**PERCENTAGEM DE MUTUÁRIOS COM MAIS DE TRÊS MESES DE ATRASO,**  
**POR AGENTES**

COMPANHIA	TERCEIRO TRIMESTRE	QUARTO TRIMESTRE
COHAB — GB	53%	56%
COHAB — SP	53%	54%
URBIS — BA	49%	46%
COHAB — PE	31%	32%
COHAB — RS	25%	24%

Fonte: — COS-020 — Serviço de Estatística e Informações — BNH — 1975.

É neste contexto que deve ser, também, examinada a recente Lei Complementar nº 26, de 11.09.1975, que transformou o PIS e o PASEP em um programa único. Se é verdade que esta medida irá corrigir distorções, igualando perante a lei empregados do setor público e do setor privado, por outro lado a proibição de retirada de recursos do fundo para compra de moradia terá, pelo menos, dois efeitos negativos. Primeiramente diminui-se ainda mais o número de fontes de financiamento para aquisição de moradia, no pressuposto de que os programas do BNH, acoplados à possibilidade de que a população use os recursos do FGTS, sejam condições suficientes para o sucesso da política habi-

<sup>10</sup> Todas as tabelas referentes aos programas do BNH foram retiradas de Sergio de Azevedo, *A Política Habitacional para as Classes de Baixa Renda*. Tese de Mestrado, IUPERJ (1975).

<sup>11</sup> Análise recente dos problemas enfrentados pelo BNH pode, também, ser encontrada em Almeida e Chautaurd, *op. cit.*, esp. cap. IV.

tacional. Ora, os saques para aquisição e amortização de moradia corresponderam, em 1975, a apenas 0,02% do total de saques sobre o FGTS. Contar com estes para cobertura de deficiências habitacionais parece, portanto, pouco realista.

Outra consequência provável, talvez não antecipada pelo legislador, será o aumento dos saques do fundo PIS-PASEP para efeitos de casamento, já que, à parte invalidez,<sup>12</sup> aposentadoria e morte, ocorrências que independem da decisão do beneficiado segurado, apenas o evento "casamento" permite, pela nova legislação, a mobilização dos recursos do fundo. Ora, o número de saques do PIS por razões de casamento, que foi da ordem de 53% sobre o total de saques, em 72/73, aumentou para 74%, no exercício 74/75. A proporção de saques para aquisição de casa própria foi, respectivamente, de 4% e 7%<sup>12</sup>. Verifica-se que, embora a participação do fundo no esforço habitacional seja relativamente pequena, nos parâmetros do próprio fundo era entretanto crescente. Ainda mais importante, o número de saques sobre o PIS para compra de moradia, no exercício 74/75 — 19.507 —, foi superior ao número de unidades residenciais financiadas pelo BNH, em 1973, quer para o mercado popular (14.800), quer para o mercado econômico (18.000). A importância do PIS como fonte financiadora de aquisição de moradia não era, portanto, desprezível. O término desta política tenderá, suponho, a aumentar os saques para efeito de casamento. Seria tendente, assim, que, ao lado da legislação sobre o uso dos recursos do PIS-PASEP, fossem, também, providenciadas políticas relativas à vacinação e cuidados com a infância, imediatamente, e escolas primárias a partir dos próximos sete anos. Caso contrário, políticas bem intencionadas na área da previdência social arriscam-se a agravar os hipotéticos números da matriz da desigualdade nas celas correspondentes ao cruzamento das dimensões saúde e educação, com o extrato faixa etária, independentemente de sexo ou cor.

O final da frase anterior não é completamente verdadeiro. Não obstante o conceito largamente veiculado, e talvez passivamente aceito pela maioria da população, de que não existem desigualdades no país em virtude de raça ou sexo, informações disponíveis sobre emprego e educação indicam o contrário. Observe-se, inicialmente, a tabela a seguir, onde se distribui a participação percentual, por sexo, em oito setores de atividades, de acordo com os últimos quatro censos decenais.

A distribuição por sexo do total da população brasileira permaneceu estável, nos últimos 30 anos (50-70), assim como permaneceu estável, e muito baixa, a participação feminina no total dos economicamente ativos. Em 30 anos a participação feminina teria crescido em apenas dois pontos por cento, notando-se, ademais, baixíssima mobilidade ocupacional, a este nível de agregação. Em apenas dois setores ocupacionais, a participação feminina é proporcionalmente maior do que a participação masculina: prestação de serviços e atividades sociais. Progressos acentuados podem ser notados na rubrica comércio de mercadorias, onde a participação feminina passou de 7% para 18%, em 30 anos, e na rubrica administração pública, onde, no mesmo

<sup>12</sup> Cf. Caixa Econômica Federal, *Programa de Integração Social*, relatórios referentes ao 3º (73/74) e 4º (74/75) exercícios.

TABELA VIII  
PERCENTUAL, POR SEXO, EM CADA SETOR DE ATIVIDADE, SEGUNDO OS RECENTESAMENTOS  
GERAIS DE 1940, 1950, 1960 e 1970 (PESSOAS DE 10 ANOS E MAIS)

SETOR	1940		1950		1960		1970	
	H.	M.	H.	M.	H.	M.	H.	M.
TOTAL	50	50	50	50	50	50	49	51
ECON. ATIVOS	81	19	85	15	82	18	79	21
I Agricultura, Pecuária, etc.	85	15	93	7	90	10	90	10
II Atividades Industriais	80	20	83	17	83	17	88	12
III Comércio, Mercadorias	93	7	91	9	89	11	82	18
IV Prestação de Serviços	33	67	45	55	47	53	30	70
V Transporte, Comunicação, Armazenagem	97	3	96	4	96	4	96	4
VI Atividades Sociais	43	57	46	54	38	62	33	67
VII Administração Pública	94	6	91	9	87	13	86	14
VIII Outras	89	11	85	15	82	18	79	21

Fonte: FIBGE, Tabulações avançadas do censo demográfico. VIII recenseamento geral. Resultados preliminares, Tabela V.



período, essa participação elevou-se de 6% para 14%. Em geral, entretanto, a estrutura ocupacional feminina não se alterou significativamente, como pode ser observado pela matriz de correlações abaixo. Vale assinalar que, embora sendo normal ponderável estabilidade na distribuição de agregados de tal magnitude, a mesma correlação ordinal computada para a distribuição masculina obteve os valores .85 (1950-1970) e .86 (1960-1970), ainda elevados, porém menores do que os encontrados para a população feminina.

**TABELA IX**  
**CORRELAÇÃO ORDINAL SPEARMAN Rho ENTRE AS DISTRIBUIÇÕES**  
**DA POPULAÇÃO FEMININA ECONOMICAMENTE ATIVA,**  
**POR OITO SETORES OCUPACIONAIS, DE ACORDO COM OS**  
**RECENSEAMENTOS GERAIS DE 1940, 1950, 1960 E 1970**

MULHERES			
	1950	1960	1970
1940	.98	.98	.95
1950	—	.98	.95
1960	—	—	.98

Algumas informações sobre a incidência de analfabetismo, por sexo, e ao longo do tempo, foram apresentadas anteriormente. Os progressos em direção à maior igualdade entre os sexos foram, neste particular, notados. O quadro ficará, entretanto, mais bem composto caso se examine a estrutura educacional da população, distribuída categoricamente por sexos.

**TABELA X**  
**ESTRUTURA EDUCACIONAL DA POPULAÇÃO COM**  
**MAIS DE 10 ANOS DE IDADE, POR SEXO — (%)**

BRASIL		ELEM.	MED.	SUP.	S/GRAU.	N/DEC.
1940	T	538	123	37	9.281	21
	H	542	128	67	9.263	—
	M	532	118	6	9.344	—
1950	T	1.473	270	43	8.210	2
	H	1.495	274	79	8.151	1
	M	1.453	265	7	8.272	3
1970	T	2.240	698	82	6.980	—
	H	2.268	687	123	6.922	—
	M	2.213	708	41	7.040	—

\* Base: população total maior de 10 anos.

Embora ainda seja possível notar significativa diferença entre as oportunidades educacionais entre os sexos, em relação ao ensino superior, deve ser sublinhado que essa diferença reduziu-se, ponderavelmente, entre 1940 e 1970. Em 1940, para cada mulher, em cada dez mil, que ingressava na Universidade, entravam 11 para cada dez mil homens; enquanto em 1970, para cada mulher em dez mil que atinge o ensino superior, três homens em dez mil também o fazem. É certo, portanto, que as disparidades educacionais entre os homens e as mulheres diminuíram ao longo do tempo. Com base nesta informação torna-se ainda mais insatisfatório o quadro da distribuição ocupacional, pois aos avanços na ordem educacional aparentemente não corresponderam significativas mudanças nas probabilidades de emprego. Ressalve-se, aqui, que adequada análise desta questão demandaria informações sobre a estrutura das profissões e a nível bem mais desagregado do que se possui<sup>13</sup>.

Se a mulher pode ser considerada em posição desvantajosa, relativamente aos homens, a mulher negra ainda o é mais. Em realidade, a população de cor leva nítida desvantagem, comparada à população branca, em termos edu-

**TABELA XI**  
**TAXAS DE ALFABETIZAÇÃO DAS PESSOAS DE 5 ANOS E MAIS,**  
**SEGUNDO COR E SEXO**

BRASIL 1940				
	BRANCOS	PARDOS	PRETOS	TOTAL
HOMENS	51,2	29,1	21,7	42,3
MULHERES	42,6	22,0	15,3	34,1
TOTAL	46,9	25,5	18,5	38,2

  

BRASIL 1950				
	BRANCOS	PARDOS	PRETOS	TOTAL
HOMENS	56,2	29,5	26,5	42,7
MULHERES	49,2	23,7	20,5	39,3
TOTAL	52,7	26,6	23,5	42,7

<sup>13</sup> O problema, ademais, não consiste apenas no acesso às ocupações, mas nas relações de trabalho, na remuneração, etc. Sugestivos trabalhos, neste particular, são os de Neuma Aguiar, "O Impacto da Industrialização no Trabalho da Mulher no Nordeste do Brasil", *paper* apresentado na conferência *Perspectivas Femininas sobre as Ciências Sociais na América Latina*, Instituto Torcuato di Tella, Buenos Aires, 18-23 de março de 1974; e o de Elizabeth Jelin, "O Trabalho Feminino na Bahia", in: *Dados*, 12, 1976. Tratamento político da questão encontra-se em Morris J. Blachman, "Eve in an Adamocracy: Women and Politics in Brazil", New York University, in: *Occasional Papers*, n.º 1973.

cacionais, ocupacionais e de renda<sup>14</sup>. A tabela abaixo retrata as oportunidades de alfabetização por sexo e cor, segundo os censos de 1940 e 1950.

A posição relativa dos pardos e pretos, homens e mulheres, piorou, consistentemente, entre 1940 e 1950, mas não apenas em relação às oportunidades de alfabetização. A seguir encontram-se informações sobre a estrutura educacional da população, segundo a cor, para os anos de 1940 e 1950.

**TABELA XII**  
**CURSOS COMPLETADOS OU DIPLOMAS DE ESTUDO OBTIDOS PELAS**  
**PESSOAS DE 10 ANOS OU MAIS, POR COR, SEGUNDO GRAU DE ENSINO**

BRASIL 1940 (0/000)				
	BRANCOS	PARDOS	PRETOS	TOTAL
GRAU SUPERIOR	55	6	1	37
GRAU MÉDIO	182	28	6	123
GRAU ELEMENTAR	724	252	138	538
SEM GRAU COMPLETO OU				
GRAU NÃO DECLARADO	9.039	9.714	9.855	9.302
	10.000	10.000	10.000	10.000

  

BRASIL 1950 (0/000)				
	BRANCOS	PARDOS	PRETOS	TOTAL
GRAU SUPERIOR	67	4	1	43
GRAU MÉDIO	410	44	16	270
GRAU ELEMENTAR	1.998	582	553	1.474
SEM GRAU COMPLETO OU				
NÃO DECLARADO	7.525	9.370	9.430	8.210
	10.000	10.000	10.000	10.000

Para cada preto, em dez mil, que atingia a universidade, em 1940, 55 em cada dez mil brancos o faziam. Essa diferença aumentou para 67, em 1950. Em relação aos pardos, a diferença modifica-se de 9 para 17. Também em relação ao ensino médio, pioraram os pardos. Computada a mesma proporção, a diferença varia de, aproximadamente, sete para aproximadamente nove; enquanto os pretos melhoram relativamente pouco: para cada preto que atingia o grau médio em 1940, em cada dez mil, 30 brancos, em cada dez mil, também o faziam. Essa proporção decresce para 21 em 1950. Finalmente, em relação ao ensino elementar, as diferenças relativas entre os dois grupos de cor e o grupo

<sup>14</sup> As tabelas seguintes sobre educação e ocupação relativas à população de cor foram gentilmente cedidas por Carlos Hasenbalg, Professor do programa de Mestrado em Sociologia e Ciência Política do Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, e fazem parte de sua tese de doutoramento sobre *Relações Raciais no Brasil — 1888-1970*. Universidade de Califórnia (Berkeley), 1978.

branco permanecem aproximadamente estáveis. O distanciamento progressivo entre o grupo branco e o grupo de cor aparece com toda a clareza na tabela abaixo por onde se verifica que apenas em relação ao ensino elementar houve ligeira melhora para o grupo de cor, dentro de uma situação de desigualdade extrema.

**TABELA XIII**  
**PROPORÇÃO DO TOTAL DE DIPLOMAS DE CURSO COMPLETO OBTIDO**  
**PELO GRUPO BRANCO — (PESSOAS DE 10 ANOS E +)**

	1940	1950
GRAU ELEMENTAR	85,48	83,94
GRAU MÉDIO	93,77	94,01
GRAU SUPERIOR	95,84	96,75
% POP. BRANCA	63,50	61,70

Como se sabe, os censos de 1960 e 1970 não trazem informações sobre cor e, assim, não é possível acompanhar censitariamente a evolução do problema. Entretanto, recente pesquisa baseada em dados amostrais, para 1973, revela ainda extensa desigualdade nas oportunidades educacionais, segundo a cor<sup>15</sup>.

**TABELA XIV**  
**ESCOLARIDADE POR COR**

	BRANCOS	POP. DE COR
ANALFABETOS	21.2	37.4
PI (Primário incompleto)	19.8	22.9
PC (Primário completo)	25.4	24.3
G (Ginasial)	14.5	12.7
C (Científico)	11.5	2.1
U (Universitário)	7.5	0.5
	100.0	100.0
N =	(1042)	(266)

Nítida distinção entre o grupo branco e o grupo de cor também existe em termos de distribuição ocupacional. De acordo com o censo de 1950 a distribuição ocupacional, por cor, era a seguinte:

<sup>15</sup> Os dados para a construção das tabelas XIV, XV, XVI e XVII foram cedidos gentilmente pelo Prof. Amaury Guimarães de Souza e constituem resultados parciais do projeto. *Representação e Desenvolvimento no Brasil*, realizada, em 1973, pelo professor citado, Peter McDonough e Philippe Converse, o primeiro do IUPERJ, os dois últimos da Universidade de Michigan. A pesquisa baseou-se em 1.308 entrevistas com pessoas de 18 anos e mais, pegando uma *cross-section* do sudeste (MG, ES, GB, RJ, SP, RS).

TABELA XV  
DISTRIBUIÇÃO PROPORCIONAL DA POPULAÇÃO ECONOMICAMENTE ATIVA POR RAMOS DE ATIVIDADE  
PRINCIPAL, SEGUNDO A COR. BRASIL 1950 (PROPORÇÕES POR 10.000)

ATIVIDADE PRINCIPAL	TOTAL	BRANCOS	POP. COR	PARDOS	PRETOS
Agricult. pec. e silv.	5.792	5.400	6.419	6.611	6.020
Ind. extrativas	283	183	450	507	334
Ind. de transformação	1.307	1.463	1.065	981	1.241
Comércio mercadorias	561	725	287	324	209
Comér. valores, imóveis, etc.	58	101	13	14	10
Prestação de serviços	979	913	1.084	879	1.511
Transportes e Comunicações, etc.	408	450	343	328	374
Profissões liberais	46	68	10	12	7
Atividades sociais	254	330	133	135	128
Adm. púb. legis. e justiça	153	198	82	87	70
Defesa nac. e seg. púb.	148	169	114	122	96
TOTAL	10.000 (17070688)	10.000 (10512546)	10.000 (6418315)	10.000 (4337917)	10.000 (2080398)

Como se verifica, a população de cor distribuiu-se, basicamente, por três tipos de atividades: agricultura e pecuária, indústrias extrativas e prestação de serviços. Sabendo-se dos diferenciais de renda entre atividades, já mencionados anteriormente, é de se supor que a distribuição ocupacional desigual corresponda equivalente a um desequilíbrio de renda. Ainda uma vez com dados amostrais para 1973 pode-se verificar que, efetivamente, a disparidade de renda entre os dois grupos de cor é elevada. Pela tabela abaixo verifica-se que, enquanto 40% dos brancos auferiam renda inferior a Cr\$ 500, essa porcentagem elevava-se para 78%, relativamente ao grupo de cor.

TABELA XVI  
RENDA MENSAL TOTAL DO ENTREVISTADO POR COR

	BRANCOS	POP. DE COR
Até Cr\$ 99	4.1	9.8
100 — 199	9.4	23.1
200 — 499	26.6	44.7
500 — 999	26.2	16.1
1.000 — 1.999	15.1	4.9
2.000 e +	18.6	1.4
	100.0 (587)	100.0 (143)

Parece plausível aceitar a hipótese de que não apenas existem desequilíbrios entre regiões e áreas, mas entre ocupações, sexo e cor e que, eventualmente, esses desequilíbrios podem ser cumulativos. Informações esparsas sugerem que importantes clivagens e acentuadas disparidades podem ser observadas quando se categoriza a população por faixa etária. Oportunidades de educação, de emprego, de ocupação e renda — para não mencionar a dimensão saúde — distribuem-se, diferencialmente, pelas diversas faixas etárias, assim como são diferentes as taxas e tipo de criminalidade, aqui aparecendo, ainda uma vez, a importância do atributo cor.<sup>16</sup> A elaboração de um diagnóstico completo do estado social da nação deveria produzir, preliminarmente, as informações que permitissem cobrir todos os tópicos aqui mencionados, bem como os não mencionados, e é em relação a este quadro geral de desigualdades que devem ser analisadas as políticas que, direta ou indiretamente, procuram reduzir as disparidades sociais no país.

Não se conhecem exemplos históricos de sociedades não estratificadas, o que equivale a dizer que em todas as comunidades humanas os bens e valores disponíveis são diferencialmente repartidos entre seus membros. Se o objetivo de completa e definitiva igualdade social, portanto, parece estar fora do alcance do engenho humano em futuro previsível, não desaparece, entretanto, a ur-

<sup>16</sup> Sugestiva pesquisa sobre menores delinquentes é a de Josefina Figueira, *Menores Infratores da Guanabara — 1964/1971*, mimeo., IUPERJ, 1973.

gência de que agudos e remediáveis desequilíbrios sejam reparados de maneira eficiente e eficaz<sup>17</sup>. Todas as comunidades, é certo, contêm desigualdades, mas, ainda assim, variam entre si quanto à extensão e intensidade dessas desigualdades, variando também o esforço que realizam no sentido de reduzi-las. Políticas destinadas a diminuir as disparidades sociais começaram a ser implementadas na Europa, ainda no último trintênio do século passado e, desde então, a alocação de recursos para fins de justiça social não cessou de crescer, alargando-se, simultaneamente, cada vez mais a área de atenção dos poderes públicos. Contemporaneamente, é reduzido o número de países que poderiam ser considerados como desatentos aos desequilíbrios sociais, valendo, entretanto, a reafirmação de que a magnitude do esforço implícito em políticas de bem-estar social deve ser aferida não apenas por comparações internacionais mas, sobretudo, pela magnitude dos problemas a serem resolvidos.

A preocupação com o bem-estar social chegou tarde ao Brasil, não somente em relação aos países mais adiantados da Europa, mas também em comparação com a maioria dos países latino-americanos ou, o que é mais preciso, em comparação com países de similar nível de renda. Somente na década de 30 é que as iniciativas da década anterior tomaram efetivo impulso e ganharam raiz na agenda governamental. Mesmo assim, a implementação de políticas de bem-estar social permaneceu até recentemente relegada a plano obscuro nos programas de governo, enquanto, como é natural, acumulavam-se e intensificavam-se as disparidades. O resultado histórico dessa relativa desatenção foi a geração desse quadro de desequilíbrios sociais, apenas esboçado, que constitui significativo desafio à imaginação e à ação dos poderes públicos. Desde expectativas de vida extremamente desiguais até oportunidades de emprego, educação e previdência social, o Brasil está cortado por desigualdades que separam regiões, extratos ocupacionais, sexos e raças. Qualquer política de bem-estar social terá de se haver com um conjunto de problemas produzido pela desatenção ou inabilidade de sucessivas gerações.

## 2. A POLÍTICA SOCIAL AUTORITÁRIA E A CIDADANIA EMERGENTE

A violação da ordem democrática, em 1964, colocou em recesso a dimensão política da cidadania brasileira. As cassações de mandatos e de direitos políticos que se seguiram, a extinção dos partidos políticos, em 1966, o fechamento de diversas associações civis e a intervenção maciça nos sindicatos evidenciam a desorganização provocada no que já havia de complexificação so-

<sup>17</sup> Recente estudo das políticas educacional e de saúde da China revelam que, apesar do esforço em direção à igualdade, extensas disparidades regionais (urbano vs. rural) e provinciais ainda persistem. Cf. David M. Lampton, "Performance and the Chinese Political System: A preliminary Assessment of Education and Health Policies". *Paper* apresentado no *Annual Meeting of the American Political Science Association*, 1975. San Francisco, Califórnia, setembro 2-5, 1975.

cial do país<sup>18</sup>. Voltou a sociedade brasileira a um estágio quase que pré-organizado, política e socialmente, na exata medida em que os partidos políticos que vieram a substituir os antigos nenhuma participação efetiva possuem na administração do governo, e em que os sindicatos são mantidos sob severa vigilância, bem como as entidades estudantis, entre outras. Paralelamente, entretanto, em anos recentes, retomou-se o processo associativo, particularmente nos meios empresariais, enquanto outras entidades e organizações civis começam a se articular.

O movimento populacional e migratório interno continuou, entretanto, e o processo de urbanização nacional não esmoreceu significativamente, como a tabela abaixo mostra:

TABELA XVII  
TAXA ANUAL DE CRESCIMENTO (%) DA POPULAÇÃO URBANA  
BRASIL. (1940-1960)  
(áreas com + de 20.000 habitantes)

	URBANO	RURAL
1940	5.5	1.7
1950	6.5	2.1
1960	5.6	1.4

Fonte: Adaptado de José Almeida, *Industrialização e Emprego no Brasil*, IPEA, Rio, 1974, Tabela III. 2, p. 61.

E essa taxa de crescimento populacional, particularmente urbano, que ganhará peso ponderável no cálculo das decisões políticas, dada a urgência de manter elevada taxa de acumulação na economia a fim de propiciar o número de empregos necessários à absorção de crescente massa urbana. A tabela abaixo revela como o esforço para manter o sistema capaz de deglutir a força de trabalho urbano, sobretudo nas indústrias, tem sido efetivamente grande, embora com resultados aparentemente pouco inferiores à década de 50.

Desbaratada a rede de organizações sociais que preexistem a 1964, são, portanto, as variáveis "naturais, crescimento populacional, urbanização e divisão social do trabalho — acopladas às variáveis mudança na composição da elite, estrutura da escassez e estoque de conhecimento especializado, ou ideologia econômica e social, que pesarão, significativamente, na determinação das decisões de políticas governamentais, entre elas a política social.

<sup>18</sup> Análise sistemática da política repressiva dos governos pós-64 encontra-se em Marcus Figueiredo, *A Política de Coação no Brasil*, em Marcus Figueiredo e Lucia Klein, *Legitimidade e Coação no Brasil pós-64*. Forense, Rio, 1978; para as intervenções nos sindicatos e as relações gerais entre o regime pós-64 e o movimento operário ver Argelina M. C. Figueiredo, *Política Governamental e Funções Sindicais*. Tese de Mestrado, USP, 1975.

**TABELA XVIII**  
**BRASIL — (1940-1960)**  
**URBANIZAÇÃO E EMPREGO INDUSTRIAL**

	TAXA DE URBANIZAÇÃO*	% POPULAÇÃO ECONOMICAMENTE ATIVA EMPREGADA NA INDÚSTRIA
1940	15.0	6.7
1950	20.3	9.4
1960	27.9	8.8

\* % população vivendo em áreas com + de 20.000 habitantes

Fonte: Adaptado de José Almeida, *idem, ibidem*, Tabela III. 3, p. 65.

De acordo com a retórica da nova elite governamental, tratava-se, com o movimento de 1964, de criar as condições para um desenvolvimento mais balanceado e justo da economia de mercado, afastados aqueles grupos que, de acordo com a versão oficial, buscavam substituir a ordem econômica e social prevalecente no Brasil. Em que medida tais objetivos foram alcançados, no que concerne particularmente às dimensões da política social em que estamos interessados, e, sobretudo, tendo em vista a reformulação do conceito de *cidadania regulada* embutida na ordem anterior, é o que se tentará revelar agora.

Se se toma a área que denominamos de "políticas preventivas" verifica-se que, após 1964, pelo menos dois novos e importantes programas, em seus desígnios, foram criados — o PLANASA (Plano Nacional de Saneamento), administrado pelo Banco Nacional de Habitação, com fundos do FGTS, e o PRONAM (Programa Nacional de Alimentação), com recursos de origem basicamente orçamentária e cujo objetivo é propiciar alimentação supletiva a gestantes e infantes. O PRONAM é ainda muito recente para que se possa avaliar, com justeza, os seus resultados, mas, desde logo, pode-se assinalar que o esquema de financiamento via tributação — que é a origem dos recursos do orçamento — implica numa distribuição não eqüitativa do esforço nacional investido no programa — como, de resto, todo programa cuja dotação seja inespecificamente orçamentária —, pela simples razão de que o sistema tributário nacional é fortemente regressivo, como já foi demonstrado<sup>19</sup>. Já o PLANASA sofre do mesmo problema, quanto ao financiamento, ademais das dificuldades decorrentes da forma de administração do FGTS, que obriga o BNH a emprestar dinheiro a um custo bastante alto. O programa está ainda na metade de sua primeira etapa (1976-1980), objetivando abastecer de água, esgotos e serviços básicos a pelo menos 80% da população urbana do país. De acordo com recente avaliação monográfica do PLANASA, verifica-se que, embora no agregado as metas estejam sendo cumpridas, a variação regional é

<sup>19</sup> Cf. Fernando Rezende da Silva, *O Imposto sobre a Renda e a Justiça Fiscal*. IPEA, Rio, série monográfica, 14, 1974.

grande cabendo plausíveis dúvidas de que venha a efetivar-se globalmente tal como previsto<sup>20</sup>.

Se tomarmos outras duas das áreas consideradas preventivas — saúde e educação — e inspecionarmos a série de gastos da União em ambas, para o período 1950-1973, tal como exposto na tabela abaixo, observar-se-á que a participação da rubrica *educação* não discrepa muito no período pós-64, e no que discrepa é para menos do que foi o nível histórico de gastos da União e é francamente inferior no que diz respeito à saúde.

**TABELA XIX**  
**GASTOS COM EDUCAÇÃO E SAÚDE COMO % DOS GASTOS TOTAIS DA UNIÃO**  
**DE 1950 A 1975**  
%

	EDUCAÇÃO E SAÚDE	SAÚDE	EDUCAÇÃO E CULTURA
1950	12,13	—	—
1951	10,47	—	—
1952	10,19	—	—
1953	11,03	—	—
1954	6,67	4,88	—
1955	—	4,25	5,88
1956	—	2,85	3,92
1957	—	3,65	5,55
1958	—	3,64	6,52
1959	—	3,81	7,35
1960	—	4,13	7,12
1961	—	3,00	6,84
1962	—	3,28	7,12
1963	—	3,42	5,81
1964	—	2,63	6,22
1965	—	2,79	9,38
1966	—	3,57	8,02
1967	—	3,21	7,60
1968	—	2,57	7,23
1969	—	1,62	6,20
1970	—	1,13	4,82
1971	—	1,44	5,95
1972	—	1,22	6,04
1973	—	1,07	5,17
1974	—	(0)	(0)
1975	—	(0)	(0)

Obs: Não existem dados de orçamento executado para os anos de 1974 e 1975.

<sup>20</sup> Cf. Wanderly J. M. de Almeida, *Abastecimento de Água à População Urbana: uma avaliação do Planasa*. IPEA, Rio, relatório de pesquisa, 37, 1977.

Se é verdade que as rubricas orçamentárias não dão a magnitude real dos investimentos governamentais nestas áreas, também é certo que, por maior que seja o esforço não revelado através do orçamento, dificilmente será ele de monta a supor a existência de uma quebra abrupta, para mais, no padrão histórico de gastos. E talvez pela mesma razão. Como já se mencionou antes, as demandas gerais da população, que não afetam a um grupo específico, dificilmente são capazes de mobilizar setores a ponto de que se organizem para reivindicá-las. Ocorre aqui, em razão da hipótese de Olson quanto à natureza da ação coletiva<sup>21</sup>, a existência do que Salisbury chama de um padrão difuso de demandas, isto é, não articulado, o que dá ao governo maior latitude de operação, pois não precisa confrontar-se com grupos sociais específicos<sup>22</sup>. Um ou outro atendimento setorial fica por conta, nestes casos, das políticas distributivas-paternalistas, no sentido de Lowi<sup>23</sup>, por parte do legislativo, quando este é efetivo. Após 1964, com a gradual redução do Congresso a funções simbólicas e de recrutamento político, dependeria de substancial empenho da elite decisória, no sentido de alterar o quadro de carências existente, para que algo de significativo ocorresse<sup>24</sup>.

Todavia, dado o ingrediente ideológico que tem acompanhado os sucessivos governos revolucionários até recentemente: que primeiro é preciso fazer o bolo crescer (acumular) para depois pensar em dividi-lo (reduzir desequilíbrios), seria, com efeito, surpreendente encontrarmos resultados positivos de grande magnitude nesta área. De um modo geral, pode-se concluir que permanece a noção de cidadania destituída de qualquer conotação pública e universal. Grande parte da população é pré-cívica e nela não se encontra insita nenhuma pauta fundamental de direitos. Trata-se, primeiramente, de acumular o estoque de bens disponíveis para só depois de certo nível de acumulação tornar-se legítimo discutir a participação em seu usufruto. Se se falou em cidadania regulada, no período pré-64, poder-se-ia, agora, considerar a perspectiva vigente como a de patamares de cidadania a quem dos quais o debate sobre justiça seria ocioso.

A orientação ideológica da elite pós-64, buscando acelerar as taxas de poupança e acumulação, conduziria a problemas algo mais difíceis de resolver no que concerne às políticas de emprego e salarial. No primeiro caso, conflitavam-se os objetivos de modernizar aceleradamente a economia, au-

mentando a produtividade do fator trabalho — o que significava menor número de trabalhadores ocupados por indústria — e de criar substancial número de empregos anuais, como decorrência da pressão populacional, urbana em particular. Por outro lado, a política de modernização tecnológica da economia faria pender para o lado da mão-de-obra qualificada os benefícios da operação da lei da oferta e da procura, pedra angular da economia de mercado com que se diz comprometida a nova elite decisória. E, sobretudo, tendo em vista ser baixa a expectativa de crescimento da oferta dessa mão-de-obra em virtude da estagnação, em termos proporcionais, dos investimentos governamentais em educação. A ser respeitada a lei da oferta e da procura seria de se esperar que, em breve prazo, a força industrial melhor equipada estaria em posição favorável na barganha salarial, o que obrigaria o governo a buscar em outros setores sociais, nas rendas e nos lucros, a poupança necessária para a taxa de acumulação desejada.

A desorganização da ordem social anterior propiciou as condições para a solução do problema. Estando o sistema sindical enfraquecido e reprimido, sob intervenção federal e severamente vigiado, nem mesmo as categorias profissionais mais fortes e vocais puderam opor resistência ao "achado" da Lei 4.725, de 13 de julho de 1965. Por ela, retirava-se a fixação do salário profissional, ou salário-piso, que era o salário da força de trabalho industrial qualificada, da área do mercado, sob arbitragem da Justiça do Trabalho, e colocava-se a delimitação do piso profissional sob o arbítrio das autoridades financeiras. Esvaziou-se, com isso, a Justiça do Trabalho e retirou-se de parcela do operariado industrial a sua única forma de obter melhorias relativas na distribuição da renda nacional. Reforçava-se, aqui, o conceito de cidadania regulada, incluindo-se agora, entre as dimensões reguladas, não apenas a profissão, mas o próprio salário a ser auferido pela profissão, independentemente das forças do mercado<sup>25</sup>.

O controle sindical e o controle do salário profissional foram as formas autoritárias encontradas para compatibilizar os objetivos de acumulação acelerada, modernização tecnológica da economia e baixo nível de investimento educacional. Como política de curto prazo poderá ter sido a mais fácil, mas, definitivamente, não foi a mais brilhante em seus efeitos de médio prazo. Ademais da razoável literatura já existente sobre a piora na distribuição da renda nacional, limitando o mercado interno e segmentando-o em termos de consumo e de produção<sup>26</sup>, e dos efeitos já mencionados na primeira parte deste trabalho sobre a distorção salarial, dentro de uma mesma categoria profissional, já se têm assinalado, também, os efeitos perversos que a política de acumulação e modernização tecnológica aceleradas tem acarretado para os desequilíbrios regionais<sup>27</sup>. Finalmente, deve ser enfatizado que o controle unica-

<sup>21</sup> Cf. Mancur Olson, Jr., *The Logic of Collective Action*. Harvard University Press, 1965. A hipótese de Olson refere-se ao fato de que a produção de bens públicos não é suficiente para mobilizar organizadamente nenhuma parcela de população.

<sup>22</sup> Cf. Robert Salisbury, "The Analysis of Public Policy: A search for Theories and Roles", in: Austin Ranney (ed.), *Political Science and Public Policy*. Markham, 1968.

<sup>23</sup> Cf. Theodore Lowi, "American Business, Public Policy, Case Studies, and Political Theory", in: *World Politics*, 16, julho de 1964.

<sup>24</sup> A análise das funções simbólicas do legislativo brasileiro é feita por Robert Packenham, "Functions of the Brazilian National Congress", in: Weston H. Agor (ed.), *Latin American Legislatures: Their Role and Influence*. Praeger, 1971; a análise da função de recrutamento político desempenhada pelo legislativo encontra-se em Édson de Oliveira Nunes, "Legislativo, Política e Recrutamento de Elites no Brasil", in: *Dados*, 17, 1978.

<sup>25</sup> Excelente apreciação do significado da Lei 4.725 encontra-se em Roberto Santos, *Leis Sociais e Custo da Mão-de-Obra no Brasil*. Edições LTR, São Paulo, 1973.

<sup>26</sup> A literatura sobre distribuição de renda no Brasil já é ponderável. Para recente controvérsia a respeito cf. *Dados*, 11, 1973, particularmente os artigos de Albert Fishlow e Carlos Langoni.

<sup>27</sup> Cf. David E. Goodman, "O Modelo Econômico Brasileiro e os Mercados de Trabalho: Uma perspectiva regional", in: *Pesquisa e Planejamento Econômico*, vol. 5, n.º 1, junho 1975.

mente da força industrial urbana, deixando-se livre as demais categorias da estratificação profissional na indústria, conduziu, como demonstrou Edmar Bacha, a uma discrepância na remuneração dos *white-collars* e dos *blue-collars* industriais, distribuição não explicada pela função que desempenham, ou pela contribuição diferenciada que trazem ao processo produtivo, mas sim relacionada, simplesmente, com a taxa de lucros e a massa de salários pagos pela empresa<sup>28</sup>.

Assim, vistas pela ótica da compatibilidade entre elas, as políticas preventivas dos governos revolucionários têm deflagrado processos conflitivos só harmonizados à custa de severo policiamento da força de trabalho industrial e de reforço da prática de regulamentação administrativa da cidadania, sem obter, até agora, qualquer modificação significativa nos tradicionais processos de acumulação e controle social. As áreas básicas de bem-estar coletivo — saúde pública, educação, saneamento, habitação, nutrição — continuam, ainda no mais baixo ponto da agenda governamental, ou atendidas por programas cujo sucesso é discutível. A possibilidade de que o sistema continue a reproduzir-se pelos mesmos mecanismos parece remota, nestas áreas, tendo em vista que o descompasso entre os diversos setores sociais regulados ameaça comprometer os objetivos centrais de crescimento e de modernização tecnológica. É difícil conceber-se, por outro lado, que modificações institucionais visando a instrumentalizar a continuidade do crescimento brasileiro possam vir a ocorrer sem profunda reformulação da pauta de direitos associados à cidadania, quando não a própria substituição do conceito de cidadania regulada — o que, de resto, já está ocorrendo em outras áreas da política social do governo, como se verá a seguir.

As políticas governamentais nas áreas que aqui se denominam de preventivas não têm sido de molde a alterar significativamente o perfil de desigualdades sociais básicas, geradas pelo processo acumulativo. O controle salarial, reprimindo a capacidade aquisitiva de ponderável parcela da população, associado à ação insuficiente nas áreas de educação, saúde e saneamento, permitiriam prever o agravamento das condições gerais da população com evidente repercussão nas demandas por "compensações", caso a organização social estivesse liberada antes que contida. As políticas compensatórias consistem, precisamente, no conjunto de medidas que objetivam amenizar os desequilíbrios sociais, em suas conseqüências, sem qualquer possibilidade de interferir em sua geração. O sistema previdenciário é, histórica e internacionalmente, o instrumento destinado a abrandar os excessos de disparidades gerados no processo de acumulação, quer em termos de renda, quer em termos de expectativas de vida. Apesar desta semelhança de significação, é, também, inegável que os diversos sistemas previdenciários certamente se diferenciam em diversos aspectos. Por exemplo, quanto à forma de financiamento, quanto à população coberta pelo sistema e quanto aos serviços prestados, ademais de se distinguirem, também, quanto aos formatos organizacionais e quanto à forma de administração e governo. Finalmente, distinguem-se os diversos sistemas pelo impacto redistributivo que eventualmente produzam.

<sup>28</sup> Cf. Edmar Bacha, *Os Mitos de uma Década*. Paz e Terra, Rio, 1976. Esp. 2ª parte, cap. 4, "Hierarquia e remuneração gerencial".

Tratou-se, no capítulo 2, do percurso histórico do sistema previdenciário brasileiro até seu formato atual que poderia ser descrito hoje, em termos de comparação internacional, como um sistema misto que segue o plano Beveridge, inglês, no que diz respeito à unificação e uniformização dos serviços médicos, absorve o sistema alemão no que diz respeito à diferenciação dos benefícios pagos em função da renda auferida antes da aposentadoria (ao contrário do pagamento de um *flat benefit*, do plano Beveridge), e assemelha-se ao programa americano pelo seu aspecto contratualista entre o segurado e o Estado, antes que como direito inerente à cidadania, como na fórmula inglesa. A forma pela qual o sistema se gerou e ainda a maneira pela qual se articula às demais políticas produzem efeitos especificamente nacionais, tanto em termos de justiça social, *strictu sensu*, quanto em termos de promoção da cidadania<sup>29</sup>.

Observou-se que a criação do IAPM, em 1932, assinala um momento importante na evolução do sistema previdenciário brasileiro, por diversas razões. Em primeiro lugar, pela modificação na forma de financiamento dos serviços que, por parte do empregador, deixou de ser função do faturamento da empresa para tornar-se decorrência da massa de salários pagos por ela. Em segundo lugar, porque partilhou a população previdenciária em categorias profissionais, associando-se a cada categoria benefícios e serviços diferenciados. Finalmente, porque lançou a semente da ingerência estatal na administração direta do sistema ao fazer da secretaria-geral dos Institutos cargo a ser preenchido por alguém saído da própria burocracia do sistema previdenciário.

O sistema contratual brasileiro, fazendo da prestação de serviços e do pagamento de benefícios por parte da rede previdenciária, ou de suas agências, função da contribuição de cada um, associada à partilha profissional da população, produziu, imediatamente, o efeito de distinguir a capacidade dos institutos em prestar os diversos serviços pela simples razão de que os recursos arrecadados por cada um variavam em função da melhor ou pior posição do grupo ocupacional na escala de salários ganhos. Os institutos que atendiam categorias profissionais mais bem aquinhoadas, como por exemplo os bancários, podiam acumular recursos que lhes permitiam melhor atendimento, especialmente no que diz respeito à assistência médica. Isto introduzia distorções dentro do próprio sistema previdenciário e, curiosamente, como já se assinalou, servirá de ponto de partida para o conflito intraburocrático alinhando, de um lado, parte da elite tecnocrática, que desejava a alteração do sistema, e, de outro, a elite sindical que compartilhava a administração do sistema e preferia sua manutenção. Por este aspecto, a política compensatória brasileira se inaugura segundo uma dinâmica que simplesmente mantinha, ao nível das compensações, as mesmas disparidades geradas pelo processo acumulativo. Somente em 1960, com a promulgação da Lei Orgânica da Previdência Social, uniformizando a prestação de serviços (sobretudo médicos) é que se dará passo à frente para compensar, ao nível da previdência, desequilíbrios gerados na acumulação. A gradativa deterioração do sistema colegiado de governo, por outro lado, pela intensificação do uso político de seus recursos, propiciará as

<sup>29</sup> Análise histórica e comparada de diversos países europeus e dos Estados Unidos encontra-se em Gaston V. Rimlinger, *Welfare Policy and Industrialization in Europe, America, and Russia*. John & Wiley, 1971.

condições para que, em 1966, com a criação do INPS e a expulsão dos representantes dos empregados e dos empregadores do colegiado, se unifiquem também todos os serviços com a vitória final da burocracia estatal sobre a burocracia sindical<sup>30</sup>.

Se, pelo aspecto de prestação de serviços médicos, a uniformização e posterior unificação do sistema permitiram, ao mesmo tempo, maior racionalidade na alocação dos recursos e maior equidade na distribuição dos serviços, independentemente da categoria profissional, a permanência da vinculação de benefícios outros que não médicos (aposentadorias, pensões e pecúlios) à contribuição passada mantém o caráter contratual do sistema e reproduz, ao nível das compensações, a estratificação produzida pelo processo de acumulação. Se se pode concluir, portanto, que a prestação de serviços médicos previdenciários traz inegáveis efeitos redistributivos (e não apenas compensatórios), o pagamento de benefícios monetários proporcionais à contribuição pretérita de cada segurado consagra a estratificação da renda.

O caráter contratual do sistema produz outros efeitos importantes, particularmente no que diz respeito ao financiamento. Como se viu, os recursos do sistema previdenciário se originam, basicamente, da massa de salários urbanos pagos no país. É este o esquema de financiamento do que constitui a espinha dorsal da política compensatória brasileira. Ora, tal esquema torna o crescimento dos recursos disponíveis diretamente proporcional à acumulação e menos que proporcional à produtividade da força de trabalho. Sabendo-se que um dos objetivos da política governamental é a modernização tecnológica do sistema produtivo, e, ademais, constatando-se a prática do controle salarial, verifica-se que o financiamento da expansão do sistema compensatório está em contradição com outras práticas governamentais, ao mesmo tempo em que fica dependente do volume de empregos gerados. Em termos redistributivos, o sistema de financiamento é francamente regressivo também em relação ao empregador, pois empresas de alta produtividade e lucratividade contribuem, proporcionalmente, menos que empresas de baixa lucratividade e alta taxa de emprego — o que, outra vez, conflita com a meta governamental de estimular a criação de empregos.

O sistema compensatório brasileiro, por sua forma contratual de participação e financiamento, articula-se mal com outras políticas governamentais e, sobretudo, contribui para a manutenção das desigualdades geradas pelo processo acumulativo. Se, pelo lado da assistência médica, observou-se ao longo do processo uma universalização dos direitos da cidadania — pelo menos dos cidadãos reconhecidos como tais pela Consolidação das Leis do Trabalho —, a distribuição de benefícios permanece pautada pela estratificação implícita na cidadania regulada. É com tais qualificações presentes que se deve apreciar os expressivos números relativos à população coberta pelo sistema, que foram apresentados no capítulo 2, assim como os números abaixo que evidenciam o

<sup>30</sup> Detalhada descrição do histórico do conflito intraburocrático encontra-se em James Malloy, "A política de Previdência Social: participação e paternalismo", in: *Dados*, 13, 1976, e *id. ib.*, "Previdência Social e Classe Operária no Brasil (uma nota de pesquisa)", *Estudos Cebrap*, 15, janeiro-março, 1976.

TABELA XX  
INPS — NÚMERO DE BENEFÍCIOS CONCEDIDOS POR ESPÉCIE

ANO	APOSENTADORIA	AUXÍLIO	PENSÃO	ABONO DE PERMANÊNCIA EM SERVIÇO	PECÚLIO TOTAL
1967	57.827	1.073.677	47.787	26.633	750
1968	60.244	1.118.543	49.783	27.746	781
1969	72.040	1.187.601	52.031	22.993	4.158
1970	70.371	1.289.098	57.572	25.066	7.448
1971	87.944	1.377.680	62.727	26.266	9.953
1972	99.546	1.440.856	67.594	29.070	13.064
1973	101.162	1.461.779	73.053	30.216	15.717
1974	126.658	1.577.931	80.990	35.661	15.927
1975	163.290	1.730.478	83.367	36.813	17.193
					2.296.762*

Fonte: 67-68 — Mensário Estatístico INPS — 1970

69-73 — Anuário Estatístico

74-75 — Mensário Estatístico INPS — 1974 e 1975 respectivamente.

\* Total — inclusive 265.621 benefícios concedidos de Renda Mensal.



TABELA XXI  
INPS — BENEFÍCIOS PAGOS SEGUNDO A ESPÉCIE  
(Cr\$ 1.000,00)

	APOSENTADO- RIAS		AUXÍLIOS		PENSÕES		PECÚLIOS		ABONOS		SALÁRIO/ FAMÍLIA		ACIDENTE TRABALHO		PREVID. SO- CIAL RURAL		TOTAL		
1964(*)	148.824	81.545	40.674 (+)	S/I	3.324	S/I	284.039	S/I	28.483	S/I	5.856	S/I	—	S/I	—	—	—	—	—
1965(*)	265.527	131.665	70.678 (+)	S/I	8.255	S/I	386.164	S/I	66.812	S/I	7.118	S/I	—	S/I	—	—	—	—	—
1966(*)	387.467	188.045	116.646 (+)	S/I	14.296	S/I	496.904	S/I	182.335	S/I	15.247	S/I	—	S/I	—	—	—	—	—
1967	790.719	332.430	252.076	857	138.469	403	682.851	255.221	319.863	2.569	7.125.044	—	—	—	—	—	—	—	—
1968	1.186.562	606.283	411.539	1.762	356.614	403	834.040	446.082	2.640	10.043.751	—	—	—	—	—	—	—	—	—
1969	1.683.670	765.328	510.382	1.762	320.021	1.762	1.130.014	655.562	10.329	13.227.022	—	—	—	—	—	—	—	—	—
1970	2.303.587	1.171.018	699.790	7.790	409.955	7.790	1.475.889	1.003.244	11.075	18.633.256	—	—	—	—	—	—	—	—	—
1971	3.014.015	1.500.063	895.333	19.025	540.136	19.025	1.977.144	1.584.845	13.842	28.438.939	—	—	—	—	—	—	—	—	—
1972	4.736.996	2.095.807	1.367.563	34.164	220.483	34.164	2.856.041	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
1973	5.801.517	2.549.018	1.769.304	51.173	938.114	51.173	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
1974	8.829.824	3.479.934	2.879.590	71.775	380.671	71.775	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
1975	13.492.057	5.032.521	4.342.837	117.679	606.520	117.679	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—

Fonte: Mensários Estatísticos — INPS.

(\*) inclui apenas IAPI e IAPC (p/os outros não há informações)  
(+) inclui pecúlio.

crescimento do sistema sob a forma do número de benefícios concedidos ao longo do último decênio.

Tanto no número de benefícios concedidos, quanto nos valores pagos por esses mesmos benefícios, é inegável o avanço substancial da política compensatória previdenciária. Entretanto, ainda uma última qualificação deve ser considerada. Já se viu que o pagamento de benefícios, em geral, consagra a estratificação da cidadania a vincular os benefícios monetários à contribuição passada. Benefício, porém, constitui um conceito pouco elucidativo do que está efetivamente ocorrendo. A análise da equidade dos programas sociais governamentais requer a criação de conceitos adequados e o refino de instrumental apropriado para a mensuração. De um modo geral, a formulação das políticas sociais do governo baseia-se em conceitos estritamente orçamentários, podendo levar a conclusões sobre o resultado de uma política bastante distante da realidade. Tome-se, por exemplo, o conceito "gastos com benefícios" como indicador da expansão dos serviços de proteção social e, por via de consequência, como indicador de progresso social. O conceito orçamentário "gastos com benefícios", entretanto, esconde itens tão diversos como "aposentadoria" e "acidentes de trabalho". Pela tabela seguinte, e tomando 1968 como base 100, verificar-se-á que, enquanto o número de empregados CLT cresceu para 194, o índice de acidentes de trabalho cresceu para 367, em 1974. Desagregando-se o conceito "acidentes de trabalho" pelo que se classifica como "típico" e no "trajeto" do e para o trabalho observa-se que, de 1968 a 1975, o índice varia de 100 para 384, em relação a "típico", e de 100 a 2.206 em relação a "trajeto". Comparando, agora, a variação nos benefícios pagos, entre 1968 e 1975, desagregando-os em "aposentadoria" e "acidentes de trabalho", verifica-se, pela Tabela XXIII, que o desembolso por acidentes

TABELA XXII  
ÍNDICE DE CRESCIMENTO  
(1968 = 100)

ANOS	EMPREGADOS		ACIDENTES DE	
	CLT	TRABALHO	TÍPICO	TRAJETO
1968	100	100	100	100
1969	117	216	216	428
1970	127	249	246	722
1971	134	272	269	903
1972	152	307	304	1.146
1973	168	334	329	1.414
1974	194	367	361	1.906
1975	—	392	384	2.206

Fonte: para número de empregados: 65-72 = Anuário Estatístico; 73-74: *Boletim Técnico*. Centro de Documentação e Informática, Ministério do Trabalho; para acidentes de trabalho: até 1973: Anuário Estatístico; 74-75: Mensário Estatístico do INPS.

**TABELA XXIII**  
**ÍNDICE DE BENEFÍCIOS PAGOS POR APOSENTADORIA, ACIDENTES DE**  
**TRABALHO E TOTAL**  
 BASE: 1968 = 100  
 Cr\$ 1.000,00

ANO	TOTAL	APOSENTADORIA	ACIDENTES DE TRABALHO
1968	100	100	100
1969	135	141	272
1970	188	194	382
1971	244	254	478
1972	344	399	667
1973	455	488	981
1974	639	744	1.501
1975	963	1.137	2.372

de trabalho cresceu a um ritmo duas vezes superior aos gastos por aposentadorias. Isto quer dizer, basicamente, que a carência e deficiência de transportes urbanos de massa estão sendo responsáveis, em grande parte, pelo mal-estar social de trabalhadores nacionais, no que respeita à segurança do trabalho.

É certo que os números da tabela exprimem, em parcela difícil de mensurar, não apenas a expansão da procura, ou seja, o aumento da taxa de acidentes, mas também a expansão da oferta, isto é, a criação de mais postos de atendimentos e de maior possibilidade de acesso<sup>31</sup>. A Tabela XXIV abaixo, entretanto, permite inferir, aproximadamente, o crescimento da demanda, independentemente da oferta, ao revelar que, entre 1968 e 1974, a relação entre o número de prontos atendimentos, em geral, e o número de atendimentos de acidentes de trabalho (subcategoria da 1ª) passou de 8,8 para 5,6. Quer dizer, para cada um atendimento de acidente, em 1968, faziam-se quase nove outros atendimentos, enquanto, em 1974, de cada cinco atendimentos e meio, um foi para acidentes de trabalho. A expressão financeira dessa evolução aparece quando se sabe que a porcentagem dos recursos destinados a compensações por acidentes sobre o total dos benefícios passou de 2,2, em 1968, para 5, em 1973. A expansão de gastos com benefícios, assim, longe de ser um indicador de progresso social, é, na realidade, um testemunho da insegurança do fator trabalho.

<sup>31</sup> Este ponto tem sido enfatizado freqüentemente por Fernando Rezende da Silva. Cf. Fernando Rezende da Silva e Dennis Mahar, *Saúde e Previdência Social*. IPEA, Rio, relatório de pesquisa nº 21, 1974; e Fernando Rezende da Silva, "The Structure of Government Expenditures and the Performance of the Public Sector", apresentado no Seminário Internacional de Análise de Políticas Públicas, Fundação Getúlio Vargas, Rio, 27-30 de maio de 1975.

**TABELA XXIV**

ANO	Nº CONSULTAS DE PRONTO ATENDIMENTO	Nº DE ACI- DENTES DE TRA- BALHO	1/2
	(1)	(2)	
1968	4.313.921	488.697	8.8
1969	8.487.103	1.059.296	8.0
1970	10.583.713	1.220.111	8.7
1971	9.678.637	1.330.523	7.3
1972	9.408.407	1.504.723	6.2
1973	8.689.201	1.632.696	5.3
1974	9.989.162	1.796.761	5.6

Fonte: Anuário Estatístico  
 Mensário Estatístico — INPS.

Por trás da enorme quantidade de segurados e dependentes, dos números relativos a benefícios e das vultosas somas administrativas pela rede previdenciária brasileira, o que, efetivamente, ressalta é o caráter conservador do sistema em relação ao perfil de desigualdades, exceto no que diz respeito à assistência médica. Uma política de promoção da cidadania não tem que se refletir, necessariamente, na manipulação de somas gigantescas, ou melhor, a alocação de ponderável parcela de recursos financeiros não indica *ipso facto* a existência de uma dinâmica em direção à maior equidade na distribuição dos benefícios sociais. Ela pode indicar, ao contrário, como é o caso brasileiro, crescentes necessidades de alocação de recursos para tratamento médico, o que, em muitos casos, é o resultado de políticas preventivas deficientes, assim como revelar, como é igualmente o caso brasileiro, que as condições em que se processa a criação de riquezas são altamente insatisfatórias e detrimenais para a força de trabalho urbano.

A massa de recursos demandada pelas obrigações contraídas pelo sistema, em termos de saúde e em termos de benefícios pecuniários, sob diversas modalidades, está distendendo até os limites do possível o esquema atual de financiamento. A taxa de crescimento da despesa tende a superar a taxa de crescimento da receita, estando esta limitada por dois parâmetros: a taxa de crescimento no volume do emprego e a taxa de crescimento da massa salarial. Estando, por definição, a população urbana praticamente coberta pelo sistema previdenciário, e sendo a contribuição dos segurados inferior ao que recebe em serviços médicos, fica o sistema previdenciário limitado, na ausência da possibilidade de sobras para investimento, ao crescimento da massa de salários. Vêm os salários, por outro lado, crescendo basicamente em torno da inflação, enquanto que os serviços médicos prestados pelo sistema previdenciário, particularmente depois da implementação do plano de pronta ação, em 1974, que recomenda a compra de serviços ao setor privado, custam cada vez mais caros. A tendência do sistema para a insolvência é, portanto, clara. Assim, mesmo como política compensatória, a política previdenciária deverá ser alterada a

curto prazo, o que, necessariamente, há de envolver modificações nos canais de extração de recursos e na distribuição de benefícios sociais. E, em qualquer caso, ainda que não explicitamente, um novo conceito de cidadania, bem como nova pauta de direitos e deveres a ela associados, deverão vir embutidos nessas alterações. Ademais da própria dinâmica do sistema atual, que está conduzindo o processo nesse sentido, a existência de novos programas sociais testemunha a impossibilidade de continuar a política social a desenvolver-se, ou mesmo manter-se, no atual nível com base no sistema de valores que estratificam, presentemente, a população brasileira.

A mesma conclusão se imporá se se tem presente que a distribuição de benefícios, via sistema previdenciário, não representa apenas um problema financeiro, mas de recursos reais. E aqui o conceito de "estrutura da escassez" aparece com toda sua relevância. Mesmo que a massa de recursos financeiros crescesse satisfatoriamente, seria ainda necessário que os bens materiais indispensáveis à prestação de serviços — pessoal qualificado, aparelhagem, etc. — fossem prontamente fornecidos pelo mercado, o que supõe uma política prévia de produção de recursos físicos e humanos bem sucedida. Este tópico introduz o problema da qualidade dos serviços prestados pelo sistema previdenciário, que é uma das dimensões da questão da eficácia da política social.

Em países em desenvolvimento, onde um dos itens da agenda social é, principalmente, o alargamento do *escopo* dos programas, isto é, garantir proteção social a extratos cada vez mais amplos da população, medidas de eficácia *by proxy* podem, talvez, ser desenhadas. A cada decisão governamental de estender a mais uma categoria ocupacional os direitos aos benefícios sociais, corresponde um salto de maior ou menor magnitude no total de pessoas potencialmente cobertas pela legislação social. Assim, a extensão da Previdência Social aos empregados autônomos, em 1973, significou, no Brasil, a incorporação de cerca de dois milhões e meio de pessoas (apenas setores secundário e terciário) à clientela potencial do INPS. A mesma decisão relativa aos "empregados domésticos" significou a incorporação, para o ano de 1972, de cerca de 1.800 mil novos segurados<sup>32</sup>. Assumindo-se que os serviços, sobretudo os de saúde, estavam sendo utilizados em sua capacidade ótima, quando, em verdade, já estavam sobreutilizados, e que possuíam todos a mesma qualidade — hipótese igualmente otimista —, não é difícil anteciper que, no curto e médio prazo, a qualidade do serviço prestado deverá deteriorar-se, em prejuízo, portanto, da eficácia dos programas. O dilema *escopo versus* qualidade, duas dimensões da mesma questão "justiça social", perdurará, provavelmente, no país, por longo tempo ainda, e tanto maior será o período de recuperação quanto menos atentos estiverem os responsáveis pela formulação de políticas para as tensões inerentes a países que devem, ao mesmo tempo, produzir os recursos e distribuí-los com equidade.

Tomando como redistributivos aqueles programas que dispensam benefícios em excesso à contribuição por parte de quem os recebe, então, inegavelmente, o FUNRURAL, o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), o Programa de Integração Social (PIS) e o Programa de Formação do

Patrimônio do Servidor Público (PASEP), os dois últimos recentemente unificados, constituem o conjunto explicitamente redistributivo de maior importância no país.

Pelo histórico exposto no capítulo 2, verificou-se que a massa de trabalhadores rurais sempre constituiu a parcela da população escassamente integrada na ordem mercantil capitalista. Tanto a sua participação no processo de acumulação quanto sua posição no fluxo de distribuição de benefícios ficaram, até há pouco, carentes de qualquer atenção por parte do poder público. Ao mesmo tempo, seria incorreto dizer que teria prevalecido, na área rural, durante todo o período, a ideologia *laissez-fairiana*. Por razões específicas do tipo de desenvolvimento do capitalismo no Brasil, a área rural emergiu da escravidão para uma forma de organização econômica e social que se estruturava pela interpenetração de um mercantilismo parcialmente *de jure* e um sistema de servidão *de facto*. E, assim, atravessou a força de trabalho agrícola os períodos do *laissez-fairianismo* repressivo e da extensão regulada da cidadania sem que sua identidade social fosse definida quer pelo mercado, quer administrativamente.

Os problemas sociais que se foram acumulando no campo — problemas de saúde, de segurança, de garantia de fluxo de renda após o esforço acumulativo — condicionaram os movimentos camponeses da segunda metade da década de 50, quando, pela primeira vez, em escala nacional, reconheceu-se, oficialmente, a necessidade de incorporar o trabalhador rural à sociedade legal. A tentativa de 1963, com a criação do Estatuto do Trabalhador Rural, estaria, entretanto, destinada ao insucesso pela indefinição das fontes de financiamento. É só em 1971, com a criação do FUNRURAL, que tem, efetivamente, início o programa de absorção da área rural.

Algumas características importantes distinguem o FUNRURAL do sistema previdenciário urbano. Em primeiro lugar, rompe-se com a concepção contratual da previdência, sendo o programa financiado, em parte, por imposto sobre a comercialização dos produtos rurais, e, em parte, por tributação incidente sobre as empresas urbanas. Os trabalhadores rurais não desembolsam nenhuma contribuição direta para o fundo. Ademais, inexistente a partilha profissional, ou ocupacional, do trabalho agrícola, à qual, eventualmente, estivessem associadas pautas de direitos diferenciados. A criação do FUNRURAL se faz já em uma época posterior à uniformização dos serviços da previdência urbana, que iniciara o processo de rompimento com a concepção anterior, mas vai além, pois, não estando vinculado o esquema de benefícios a contribuições pretéritas (que não existem), impôs-se a busca de outros critérios para a definição da pauta de direitos que seria equitativamente justo distribuir a *todos* os membros da coletividade agrária. Seria difícil, na década de 70, retornar-se, na área rural, a uma forma de reconhecimento da cidadania que se inaugurara no Brasil na década de 30. E este é, sem dúvida, o aspecto mais importante do ponto de vista da inovação nos valores políticos e sociais em torno dos quais começa a reorganizar-se a sociedade brasileira.

Com efeito, o programa FUNRURAL pode ser apreciado, política e socialmente, por dois ângulos distintos. Do ponto de vista da equidade, é inegável tratar-se de um programa redistributivo que transfere renda das áreas urbanas para as áreas rurais, visto que a tributação que dá origem aos recursos

<sup>32</sup> Cf. Wanderly de Almeida e Maria da Conceição Silva, *Dinâmica do Setor Serviços no Brasil — Emprego e Produto*. IPEA, relatório de pesquisa n.º 18, 1973, quadro VI.1.

para o programa termina por ser incorporada ao preço dos produtos, consumidos majoritariamente nas áreas urbanas. Mas também se trata de um programa redistributivo entre regiões, como as duas tabelas abaixo permitem evidenciar. Os gastos do programa, por estado, são consistentemente superiores à arrecadação em todos, com exceção de São Paulo, Paraná, da ex-Guanabara, do Rio Grande do Sul e do Distrito Federal.

No que diz respeito à equidade, portanto, o que se esperaria, agora, seria o estabelecimento da conhecida dinâmica de expansão gradual do espectro de serviços e benefícios distribuídos pelo programa, os quais se encontram, ainda, aquém do que o sistema previdenciário urbano já proporciona. Esta expansão, todavia, será regulada não apenas pela disponibilidade de recursos financeiros mas, outra vez, também pela oferta de recursos outros, materiais e humanos, o que o torna dependente de duas outras políticas governamentais: a política de modificação da estrutura do sistema produtor de bens materiais e a política educacional ou, em sentido mais amplo, de formação de recursos humanos.

É costume discutir-se o padrão de crescimento industrial brasileiro referindo-o à discrepância crescente entre a capacidade produtiva do sistema econômico, isto é, entre a estrutura da oferta de bens finais e a agenda de necessidades da maioria da população, ou seja, e a estrutura da demanda potencial, não efetiva. Como se sabe, as distorções introduzidas no sistema produtivo por soma heterogênea de condicionantes — a política de crédito, de incentivos, ademais do perfil da distribuição da renda — colocam, hoje, sérios problemas de reorientação do padrão de crescimento da economia brasileira se se deseja enlaçar solidamente a dinâmica de expansão da produção à expansão do mercado interno. Tais análises, entretanto, estão sempre referidas às áreas urbanas, e com ponderável razão, pois aí é que se encontra a parcela consumidora majoritária. É necessário atentar, entretanto, que a expansão dos serviços e dos benefícios do FUNRURAL, independentemente do aumento na renda direta da massa agrícola, pode contribuir para o incremento da renda na área rural. Embora à margem, e pequeno, tal incremento, entretanto, multiplicado pelo número de beneficiados, certamente começará a pressionar por bens e serviços até recentemente restritos às áreas urbanas. Assim, seria de se esperar, como, talvez, um dos efeitos não esperados do FUNRURAL, um adicional de pressão, no futuro próximo, no sentido de reorientar a estrutura do sistema produtivo.

Mas é, sobretudo, conectado, à promoção da cidadania que o FUNRURAL é, potencialmente, mais importante. Rompendo com o conceito de cidadania regulada e com a noção contratual de direitos sociais, o FUNRURAL finca na existência do trabalho, contribuição social básica, a origem da pauta de direitos sociais igualmente básicos. É verdade que tal conceito está já implícito no PIS-PASEP, criado no ano anterior, e, de certo modo, no FGTS, este, entretanto, portando dimensões altamente controversas. Contudo, é no Funrural que o conceito de proteção social, por razões de cidadania, sendo esta definida em decorrência da contribuição de cada cidadão à sociedade como um todo, via trabalho, é mais integrado e complexo. Não se trata da distribuição de serviços ou benefícios para fins específicos, como no PIS-PASEP, ou como compensação por perda de emprego, como no FGTS, mas, básica-

TABELA XXV  
FUNRURAL  
RECEITA E BENEFÍCIOS CONCEDIDOS POR ESTADO  
(MILHARES DE CRUZEIROS)

ANO	1972			1973			1974		
	ESTADO	RECEITA DE CONTRIBUIÇÕES	TOTAL (BENEFÍCIOS + SUBSÍDIOS)	RECEITA DE CONTRIBUIÇÕES	TOTAL (BENEFÍCIOS + SUBSÍDIOS)	RECEITA DE CONTRIBUIÇÕES	TOTAL (BENEFÍCIOS + SUBSÍDIOS)	RECEITA DE CONTRIBUIÇÕES	TOTAL (BENEFÍCIOS + SUBSÍDIOS)
AC (1)	376	2.256	795	7492	1.690	21.155			
AM (2)	7.989	5.799	12.010	12.243	20.388	35.889			
PA (3)	14.600	18.250	17.953	43.120	27.510	91.293			
MA	7.410	22.065	7.162	63.024	16.353	143.063			
PI	3.418	18.429	4.275	50.957	7.769	121.839			
CE	16.766	48.042	23.952	58.665	43.461	255.499			
RN	5.162	24.942	7.520	94.873	14.972	102.696			
PB	7.204	53.863	11.051	48.415	21.628	172.095			
PE	33.809	42.090	48.457	95.405	76.338	222.825			
AL	7.395	11.596	11.972	44.682	19.648	71.937			
SE	4.148	16.705	7.313	49.569	10.430	72.314			
BA	41.485	55.196	70.360	159.852	138.427	323.415			
MG	99.320	90.888	164.709	181.667	263.117	381.949			
ES	18.908	17.453	29.447	53.803	50.641	91.272			
RJ	40.363	26.437	57.712	58.404	93.674	122.801			
GB	148.952	463	238.911	1.451	367.944	5.272			
SP	580.120	97.938	915.389	148.921	1.450.416	356.924			
PR	118.160	70.706	200.353	144.786	306.801	273.221			
SC	34.782	34.074	62.780	91.765	104.766	187.391			
RS	144.458	115.867	235.110	250.193	354.584	331.897			
MT	9.544	6.372	12.918	20.544	26.741	39.252			
GO	24.556	22.992	38.215	51.333	54.241	95.021			
DF	12.445	395	20.877	2.232	25.155	6.640			

(1) Inclusive Rondônia

(2) Inclusive Roraima

(3) Inclusive Amapá

**TABELA XXVI**  
**FUNRURAL**  
**RELAÇÃO ENTRE BENEFÍCIOS RECEBIDOS SOBRE**  
**CONTRIBUIÇÕES PAGAS AO FUNDO POR ESTADO**

ESTADO	1972	1973	1974
AC	6,00	9,42	12,52
AM	0,73	1,02	1,76
PA	1,25	2,40	3,32
MA	2,98	8,80	8,75
PI	5,39	11,92	15,68
CE	2,87	2,45	5,88
RN	4,83	12,62	6,86
PB	7,48	4,38	7,96
PE	1,24	1,97	2,92
AL	1,57	3,73	3,66
SE	4,03	6,78	6,93
BA	1,33	2,27	2,34
MG	0,92	1,10	1,45
ES	0,92	1,83	1,80
RJ	0,65	1,01	1,31
GB	0,0031	0,01	0,014
SP	0,17	0,16	0,25
PR	0,60	0,72	0,89
SC	0,98	1,46	1,79
RS	0,80	1,06	0,94
MT	0,67	1,59	1,47
GO	0,94	1,34	1,75
DF	0,03	0,11	0,26

mente, em razão de carências que se geram ao longo da participação do trabalhador no processo produtivo, ou quando dele já não pode mais participar. Trata-se de promover direitos que são direitos do trabalho, simplesmente.

O PIS-PASEP, por sua vez, foi a demorada resposta ao problema de participação do empregado no lucro das empresas, transformado, pelo programa, no *problema* da participação da força de trabalho urbana no processo de acumulação como um todo. Já em 1919, o tema havia sido abordado na Câmara com a apresentação do projeto do deputado Deodato Maia propondo a participação dos empregados nos lucros das empresas, seguido, em 1920, pelo projeto de Augusto Lima e, em 1936, pelo projeto de Oswaldo Lima, pai. Foram todos rejeitados.

Após o interregno ditatorial, volta o tema ao Congresso através de projeto apresentado pelo deputado Paulo Sarazate, em 1948. Aceito com emendas, dá-se a votação final e a remessa ao Senado quatro anos depois de apresentado, em 3 de novembro de 1952. No Senado, porém, ficou arquivado sem que nenhuma deliberação fosse tomada, até a promulgação da Constituição de

1967. Durante o período Costa e Silva, observa-se indecisão governamental com remessa e posterior retirada de mensagem ao Congresso sobre a matéria. Finalmente, no início do governo Médici, o Congresso recebe a mensagem presidencial nº 13 submetendo o projeto de lei nº 7/1970, instituindo o Programa de Integração Social.

Trata-se, basicamente, de distribuir renda monetária aos empregados urbanos em função de dois parâmetros, um deles composto: de um lado, o montante de recursos a que cada empregado tem direito decorre, diretamente, da quantidade de anos de trabalho e inversamente ao montante de sua renda salarial; de outro, a remuneração do fundo depende da atividade global da economia, antes que dos lucros de uma empresa específica. Se, pelo primeiro aspecto, verifica-se a intenção de promover a equidade, evidencia o segundo que tal promoção será balizada e terá seu ritmo determinado pela taxa de acumulação, ou melhor, pelos resultados do processo acumulativo.

O fundo é constituído, exclusivamente, por contribuição dos empregadores, em função do faturamento da empresa, pseudotributação que é compensada, por outro lado, por um rebaixamento no ICM (imposto sobre circulação de mercadorias). Este último aspecto levou muitos a considerarem o PIS-PASEP como uma iniciativa cuja intenção teria sido favorecer a comunidade de negócios<sup>33</sup>. Em qualquer caso, trata-se, inegavelmente, de um programa redistributivo, cabendo agora discutir as diversas alternativas para administrá-lo de forma a obter, por um lado, maximização social de seu uso, na medida em que é utilizado como fundo de poupança para investimentos e, de outro, maior racionalidade em sua distribuição, com o objetivo de reduzir a disparidades de renda. Como se verifica, o PIS-PASEP, como fundo de poupança, pode ter repercussões importantes sobre outra área de política governamental que, por diversas mediações, entrelaça-se com a política social global, a saber, a política de modificação na estrutura da oferta de bens e serviços tendo em vista compatibilizá-la com a agenda de prioridades e necessidades da maioria da população<sup>34</sup>.

A própria forma de conceber o programa, fugindo-se da participação no lucro de cada empresa tomada individualmente — o que corresponderia, em termos previdenciários, ao primitivo formato das CAPs —, tornou inviável a concepção alternativa de partilhar ocupacionalmente a população trabalhadora para efeito de distribuição de benefícios, pois seria extremamente difícil, senão impossível, a constituição de institutos setorializados para a captação dos recursos. A vinculação da equidade à acumulação foi, neste caso, benéfica, na medida em que a própria exigência do processo de acumulação recomendava a unificação de todas as contribuições em um fundo único. Isto feito, os critérios para a distribuição dos benefícios não podiam mais estar ligados a

<sup>33</sup> Especialmente entre os próprios congressistas, conforme Alexandre Barros e Argelina M. C. Figueiredo, *The Creation of Two Social Programs: The FGTS and the PIS — A Brazilian case study on the dissemination and use of social sciences research for governmental policy-making*, report of the Brazilian case study for the multinational project coordinated by the OECD, Rio, 1975.

<sup>34</sup> Recente sugestão nesse sentido encontra-se em João do Carmo Oliveira, "Alocação dos Recursos do Fundo PIS", in: *Pesquisa e Planejamento Econômico*, vol. 5, nº 1, junho 1975.

atributos ocupacionais, obrigando a busca de parâmetros mais universais, a saber, tempo de trabalho e renda auferida. Também pela via deste programa, portanto, rompe-se a ordem da cidadania regulada e estabelece-se uma dinâmica diferente.

O Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, finalmente, provoca as mais diversas controvérsias, desde os objetivos de sua criação à forma como está articulado ao programa habitacional e às repercussões negativas que teria sobre o mercado de trabalho.

Parece estar bem estabelecido, de acordo com recente pesquisa, que um dos determinantes principais para a criação do programa foi a necessidade de extinguir a estabilidade no emprego, cuja origem na década de 30 já descrevemos<sup>35</sup>. A busca por capitais estrangeiros, segundo consta, estava limitada, no imediato pós-64, quer pelo passivo trabalhista das empresas, quer pela soma de obrigações trabalhistas que os novos capitais não desejariam incorrer. Por outro lado, seria inconcebível, na segunda metade deste século, voltar-se a uma situação de *laissez-faire* clássico, onde a força de trabalho industrial ficaria totalmente desassistida da atenção dos poderes públicos. A solução adotada, supunha-se, atenderia a duas ordens de preocupação, facilitar o processo de acumulação sem afetar socialmente aos trabalhadores. Em realidade, supunha-se, ainda mais, que o fundo assim criado se convertesse em um instrumento de criação de direitos novos, para além da simples manutenção de antigas situações.

A vinculação do FGTS ao problema da estabilidade, que exprime uma das facetas do dilema equidade *versus* acumulação, foi, entretanto, negativa neste caso. Em primeiro lugar, o FGTS não é substituto eficaz para a segurança de renda garantida pela estabilidade no emprego, como recente estudo monográfico comprovou<sup>36</sup>. A partir do décimo ano no emprego, as vantagens do instituto da estabilidade são incomparavelmente maiores do que as vantagens potenciais do FGTS. Em segundo lugar, a vinculação do fundo ao processo acumulativo, via programa habitacional, comprometeu ambas as políticas com a necessidade de crescimento de acordo com as regras mais selvagens do mercado, ao invés de contribuir para amenizá-las ou controlá-las. Parte da responsabilidade pelo insucesso do programa habitacional para as camadas de baixa renda deve ser, sem dúvida, creditada à forma de articulação do FGTS, como fundo de poupança, ao Banco Nacional de Habitação, em sua dimensão de banco de investimento<sup>37</sup>.

Finalmente, deve ser anotada no passivo do FGTS parcela da responsabilidade pela elevada taxa de rotatividade da mão-de-obra, como previram os líderes sindicais à época de sua criação, o que, em conseqüência, tem comprometido alguns dos objetivos do fundo. De fato, a intenção redistributiva do programa materializa-se em duas das rubricas que autorizam saques: constituição de negócio próprio ou aquisição de moradia. Para que tal ocorra, entre-

<sup>35</sup> Cf. Barros e Figueiredo, *op. cit.*

<sup>36</sup> Cf. Almeida e Chataurd, *op. cit.*

<sup>37</sup> Cf. Almeida e Chataurd, *op. cit.*

TABELA XXVII  
PERÍODO: 01/01/67 a 31/12/75

ANO	SAQUES		
	DEPÓSITOS DE EMPRESAS	PAGOS PELOS BANCOS DEPOSITÁRIOS	PARA AQUISIÇÃO E AMORTIZAÇÃO DE MORADIA
1967	615.793	21.719	—
1968	1.222.816	228.048	—
1969	1.800.529	571.655	—
1970	2.505.210	1.004.557	—
1971	3.506.097	1.536.839	—
1972	4.879.149	2.190.535	84.661
1973	6.714.749	2.939.005	17.093
1974	9.668.698	4.184.373	11.435
1975	14.588.910	6.804.531*	129.481
TOTAIS	45.501.951	19.481.312	242.670

APROPRIAÇÃO DO FGTS BRASIL (EM CR\$ 1.000)

Fonte: BNH — administração do FGTS.

\* 78% correspondendo a saques por motivo de demissão sem justa causa.

tanto, é necessário que os depósitos do fundo lá permaneçam o tempo suficiente para que, acrescidos da remuneração que lhes é devida, atinjam magnitude razoável. E isto é tanto mais verdadeiro quanto mais baixo for o nível de renda do beneficiário. Ora, o que a tabela abaixo revela é a infima participação percentual dessas rubricas no total de saques sobre o fundo, avultando a retirada por motivo de despedida sem justa causa. Portanto, de duas uma, ou talvez as duas: ou o fundo está servindo como contrafação de seguro-desemprego, frustrando, assim, suas intenções redistributivas, ou bem está sendo comprometido em seu desempenho pela política salarial do governo, que obriga a força de trabalho de nível de renda mais baixo a socorrer-se do fundo, sempre que a isso esteja qualificada, mesmo se, ao ser despedido de um emprego, o trabalhador já tenha encontrado outro imediatamente.

O programa do FGTS, pois, muito embora inscreva-se no rol dos programas que trazem embutida nova concepção de cidadania, serve para revelar dois pontos fundamentais: primeiro, que a política social não tem determinantes únicos (de resto, nenhuma política os tem), sofrendo, ao contrário, todas as repercussões, negativas e positivas, das demais políticas do governo; e, segundo, que a vinculação estreita da política de equidade à política de acumulação, mesmo quando eventualmente significando um passo à frente quanto ao conceito de cidadania, pode acarretar conseqüências contrárias às desejadas.

A política social brasileira contemporânea é, em realidade, inconsistente e segmentada. Acanhada e tímida no que diz respeito às políticas preventivas, colabora, por aí, para intensificar a magnitude dos problemas que procura amenizar ao nível das políticas compensatórias, as quais, por sua vez, permanecem presas a uma concepção contratualista que as tornará incapazes, a médio prazo, de atender a todas as demandas que sua própria expansão, por um lado, e as políticas preventivas deficientes do governo, por outro, irão gerar. A vinculação das políticas redistributivas, senso estrito, ao processo acumulativo, se trouxe conseqüências benéficas, em um caso, compromete visivelmente a execução de um outro programa. Independentemente da administração de tais políticas, impõe-se a reformulação das vinculações entre a equidade e o processo acumulativo para que se possa, efetivamente, ingressar em uma era de cidadania universal cuja raiz encontra-se na contribuição de cada qual, via trabalho, ao conjunto da sociedade. Com base neste critério, uma pauta de direitos essenciais deveria ser associada ao conceito de cidadania, os quais deveriam estar equitativamente assegurados, independentemente dos azares da acumulação.

### 3. CONCLUSÃO

A evolução da política social brasileira possui pontos de contato e pontos de diferença com algumas experiências internacionais marcantes. Se se admite tomar a iniciativa efetiva de alguma política de atenção social como o rompimento prático com a ideologia do *laissez-faire* clássico, por exemplo, seria possível considerar que o predomínio ideológico do *laissez-faire* foi mais curto no Brasil do que na Inglaterra, nos Estados Unidos e na França. Seme-

lhantemente a estes países, e também à Alemanha, o início e os saltos na política social *compensatória* estão associados a períodos de *depressão* econômica antes que a períodos de abundância. Na Alemanha, por exemplo, o início da política social bismarckiana segue-se à depressão iniciada em 1873, dentro do ciclo de industrialização alemã, que vai de 1850 a 1885. Já o Social Security Act americano, que constitui a primeira medida social federal do país, é aprovado em 1935, na onda da grande crise de 1929. No Brasil, as primeiras CAPs surgem na década de 20, período de fraco desempenho econômico, e se intensificam as medidas de política social em pleno auge da crise do início dos anos 30. Já as medidas *redistributivas*, em sentido estrito, de modo geral são iniciadas ou expandidas em períodos de abundância relativa<sup>38</sup>.

Marcante na evolução brasileira, todavia, é o fato de que os períodos em que se podem observar efetivos progressos na legislação social coincidem com a existência de governos autoritários. Os dois períodos notáveis da política social brasileira identificam-se, sem dúvida, ao governo revolucionário de Vargas e à década pós-1966. Nesta conexão, a experiência brasileira se aproximaria da estratégia bismarckiana de tentar obter a aquiescência política do operariado industrial em troca do reconhecimento de alguns de seus direitos civis. Igualmente importante, o preço político pago pela sociedade, em seu conjunto, foi, nos dois períodos, bastante elevado. No primeiro momento, caracterizou-se a relação entre o poder e o público pela extensão regulada da cidadania. Caracteriza-se o segundo pelo recesso da cidadania política, isto é, pelo não-reconhecimento do direito ou da capacidade da sociedade governar-se a si própria. E isto reflete-se em todos os níveis, inclusive nas instituições da política social. Foram expulsos os representantes dos empregados e dos empregadores do governo do sistema previdenciário. Igualmente, não participam da administração dos fundos de que são beneficiários aqueles cobertos pelo FGTS e pelo PIS-PASEP. Burocraticamente administrados, sem controle público, e, particularmente, sem a participação de representantes dos beneficiários desses fundos, desenrola-se a política social brasileira, como todas as demais políticas, em um contexto da cidadania em recesso. O início de novos programas, em anos recentes, revelou a impossibilidade de replicar o modelo da cidadania regulada, responsável, em parte, pelas perspectivas pouco animadoras do sistema previdenciário. É bem possível que, ao despertar o país do longo período de recesso cívico, seja, também, impossível repetir o modelo anterior de participação limitada e de cidadania estratificada. A desorganização da vida social que se seguiu ao movimento de 1964 poderá ter gerado, apesar de seus líderes, as condições para a emergência de um sistema de valores centrados em torno dos conceitos de cidadania universal, trabalho e justiça. Que os conceitos de cidadania e justiça estão, por um lado, inextricavelmente associados e exigem, por outro, permanente experimentação e tolerância sociais é o que se procura, finalmente, demonstrar no capítulo seguinte.

<sup>38</sup> Evidências para tais comparações encontram-se em Rimlinger, *op. cit.*