

FFLCH - USP

**Wanderley Guilherme dos Santos**

Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro

# CIDADANIA E JUSTIÇA

**A política social  
na ordem brasileira**

DEDALUS - Acervo - FFLCH



20900091344

CONTRIBUIÇÕES EM CIÊNCIAS SOCIAIS I

Coordenação

Ricardo Benzaquen de Araújo  
CPDOC/FGV e PUC/RJ

TOMBO.: 422452



SBD-FFLCH-USP  
BIBLIOTECA DE FILOSOFIA  
E CIÊNCIAS SOCIAIS



**EDITORA CAMPUS LTDA.**

Rio de Janeiro 1979

## 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 excursus 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 regulamentação 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, a 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, repentinamente, 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 arqui-conhecido 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 aboliu 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 flagrantíssima 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 europeias 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, de certo modo, não comprome- tia o ideal do *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 obriga- ra 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 especial 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 consequência, 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, já 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 prevalente (*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. E 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. Atribuiu-se à intuição da experiência sindical europeia na vida

operária brasileira, via imigração, a responsabilidade pela crescente redução da força de trabalho urbano: e, de acordo com o ideal do *laissez-faire*, fora da ordem do mercado só existia a "ordem" da coação, ou seja, a dada-se a estabilidade à ordem do mercado pela repressão. Os magros resultados alcançados, entretanto, levariam outros atores privados a reconsiderar o papel da força de trabalho industrial e as normas que deviam dar estabilidade à ordem social. E desse reconhecimento que surgirão as iniciativas das leis de aposentadorias e pensões de indole remedial, isto é, compensando, finalmente, as deficiências na distribuição de benefícios, regulada estritamente pela ordem do mercado na esfera acumulativa. E nesta esfera apenas o Estado poderia intervir, caso o desejasse, o que, em absoluto, correspondia à orientação da elite. Assim, cria-se o descompasso entre a política social compen- sadora iniciada em 1923, e a política social via regulação do processo acumula- tivo que só se iniciará após a revolução de 1930.

O saldo líquido da política brasileira de *laissez-faire* foi, assim, limitado. A possibilidade de seu sucesso, na ordem social, dependia, como é lógico de seu desempenho na esfera econômica e este foi de escasso valor. A repressão excessiva com a estabilidade monetária, acoplada à necessidade de manter, sobretudo, o setor cafeeiro, produziu uma política econômica e financeira 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 diferenciava, em consequência, com uma taxa de crescimento industrial apenas razoável, entre 1911 e 1929, e fraca entre 1920 e 1928<sup>3</sup>, apesar de segurar a depressão generalizada do período 1929 a 1932.

Ficou por conta da variável "natural" o crescimento populacional, a taxa 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 daí, tanto, 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 consequência 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. Aziz Simão, *Sindicato e Estado (suas relações na formação do proletariado de São Paulo)*, Dominus Editora, São Paulo, 1966, pp. 200 e seqs.

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

<sup>3</sup> Cf. Amínia V. Villeta 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. Villeta e Suzigan, *op. cit.*, Apêndice B, pp. 249 e seqs.

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 incontestável: quais-quer 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 inaugurou, 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 mulheres 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-

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 inverteu 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 delatava raízes na ordem social brasileira com repercussões na cultura cívica do país e até mesmo nos conceitos e preconceitos das análises sociais correntes.

Siguro 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.

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

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

Com efeito, ao lado das medidas governamentais visando a resolver todas as questões que faziam parte da agenda de demandas do trabalho industrial (ferias, 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 ferias 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, instituiu-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 o são por categoria profissional e apenas os trabalhadores regulamentados poderiam associar-se em sindicatos, os quais deviam 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 intra-burocrático, 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, prática-

mente todas as dimensões com flutuações do processo acumulativo haviam sido resolvidas, 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 consequências: 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, cívico. 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 redondo diante. 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 destinados 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 apartaria 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 mais regulamentados profissionalmente e sendo a contribuição de cada um função de sua renda, a regulamentação 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 conflito

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

to adquirir 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 evoluiu. 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 aquinhoados 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 o 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 clientes específicas. A burocracia sindical brasileira, atrelada ao Estado, e que se geria em virtude de 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 diferenciados 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 a 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 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-faire* repressivo da República Velha sucedeu a época da simulação enfase 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, permaneceu 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 reter, 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 consurgimentos 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 de modo significativo. 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 industriais acumularam 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 cresceu 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 acenou Azavedo 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 virá até 1964. As organizações sociais, entre elas os sindicatos, agora libertadas para uma disputa 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 o *lismo* cívico, permanecerá, assim como este permanecerá como o primeiro degrau de ingresso na arena da cidadania. O segundo patamar estruturará-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 duplice 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 representantes, 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 representantes*, tentará preservar o sistema de qualquer alteração significativa. O conflito social se estruturará, politicamente, na esfera de 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 desenrolar produzirá distorções cada vez maiores entre os benefícios previdenciários destinados às diversas categorias ocupacionais, reforçando o poder burocrático de distintas oligarquias sindicais, o que, finalmente, as conduzirá, por um lado, a cristalizar suas posições de reivindicação crescente, na esfera da acumulação, e 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.

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

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 conchaliatório, 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 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 descompunham, 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 parciais. À parte o ínegável progresso consubstanciado na vitória da burocracia estatal contra a oligarquia sindical em torno da uniformização dos serviços previdenciários, alcançada através da Lei Orgânica da Previdência Social, apenas a instituição do salário-família, em 1963, e que se insere 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 vezão 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 dirigentes atores sociais, as quais, associadas à capacidade carente 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>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.

## ACUMULAÇÃO E EQUIDADE NA ORDEM AUTORITÁRIA BRASILEIRA

### CAPÍTULO 5

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 contrair novas formas institucionais de administração. 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.

Convem 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, certos fluxos financeiros, números índices e porcentagens, entre outros pontos 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 *hobbies* e privilégios podem ser dispensados até mesmo a grandes parcelas da população sem que se extinga, todavia, a fonte originária de remanescentes discriminatórias, 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 de 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 determina a 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 Mahler, *Saúde e Previdência Social — uma análise econômica*, IPEA, Rio, relatório de pesquisa, 21, 1974, e Wanderley J. M. de Almeida e José Luiz Chauvaud, *FOTIS: Uma Política de Bem-Estar Social*, IPEA, Rio, relatório de pesquisa, 30, 1976.

<sup>10</sup> Cf. Wanderley Guilherme dos Santos, "Paralisação de Decisão e Comportamento Legislativo: A experiência brasileira 1959-1966", in: *Revista de Administração de Empresas*, 13, n.º 2, abril/junho 1973.

FFLCH - USP

**Wanderley Guilherme dos Santos**

Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro

# CIDADANIA E JUSTIÇA

**A política social  
na ordem brasileira**

DEDALUS - Acervo - FFLCH



20900091344

CONTRIBUIÇÕES EM CIÊNCIAS SOCIAIS I

Coordenação

Ricardo Benzaquen de Araújo  
CPDOC/FGV e PUC/RJ

TOMBO.: 422452



SBD-FFLCH-USP  
BIBLIOTECA DE FILOSOFIA  
E CIÊNCIAS SOCIAIS



**EDITORA CAMPUS LTDA.**

Rio de Janeiro 1979

## CAPÍTULO I A POLÍTICA SOCIAL COMO CÁLCULO DO DISSENSO

Em 1984, George Orwell descreve um mundo no qual toda possibilidade de reflexão e, eventualmente, rebeldia frente ao *status quo* é aborrida pela conjugação de completa e permanente vigilância do comportamento de todos os cidadãos conjugada a técnicas de intimidação e coação, ilimitadamente usadas, quer quanto à forma, quer quanto à intensidade. Em outro extremo, B. F. Skinner, em *Walden II*, aproveita-se de uma fábula para revelar como a satisfação, ou conformismo, em relação ao estado do mundo pode ser obtida pelo condicionamento antecipado do que cada membro da comunidade *sentie relati-*vamente à realidade e à sua forma de inserção nela. Pelo controle antecipado das emoções, Skinner aponta para a alternativa à coação, como recurso de poder, para ajustar aquilo que é áquilo que cada um, livre de manipulações prévias ou coerções posteriores, consideraria como o que devia ser.

Estes são, pelo menos por enquanto, extremos de fábula, e o estioque de recursos de poder à disposição dos diferentes governos são insuficientes para obrigar, quer pelo condicionamento eficaz e generalizado, quer pela vigilância e coação extremas, o conformismo de todos os cidadãos perante um determinado perfil de distribuição de bens e valores sociais. Impedidos de ignorar a existência de problemas sociais, os governantes são compelidos a administrar os conflitos, por um lado, e as necessidades de garantir a reprodução ampliada (acumulação) da riqueza social, por outro, induzem os governos a exercitar permanentemente o que se poderia chamar de “cálculo do dissenso”.<sup>1</sup> Ou 1984<sup>2</sup>, isto é, a taxa de injustiça, em favor da acumulação, que será socialmente tolerada, ou, conversamente, a magnitude dos recursos que se podem subtrair à acumulação, em favor da equidade, sem prejuízo catastrófico para o processo ampliado de reprodução. Em qualquer caso, a solução de satisfação/insatisfação política não será homoganeamente distribuída pela sociedade, de onde resulta apropriado falar-se em “cálculo do dissenso” tolerável como parâmetro fundamental para as decisões governamentais, quero dizer, de todo e qualquer governo.

O grau de incerteza quanto aos resultados que acompanha qualquer decisão política, como foi sugerido no capítulo I, torna o exercício do governo necessariamente tentativo e experimental — mesmo quando justificado, retórica-

mente, por princípios científicos, ou deduções axiomáticas. E por ser experimental não pode guiar-se, estritamente, por critérios cuja clareza conceitual é inacumulada, mas que são impoentes para computar, em casos específicos, que alternativa de ação atenderia ao princípio do "cálculo do dissenso" tolerável. Tal é o caso da cristalina proposição de Parsons, como regra abstrata, relativa à estabilidade dos sistemas sociais: "from the point of view of functioning of the social system, it is not the needs of all the participant actors which must be met, nor all the needs of anyone, but only a sufficient proportion for a sufficient fraction of the population".<sup>1</sup> Aceita a premissa de que mesmo os governos mais revolucionários não podem escapar ao problema da ordem — isto é, da cooperação produtiva entre os membros da comunidade, por bem ou por mal —, a proposição de Parsons não poderia ser mais transitada. Ela exprime, com realística rudeza, precisamente no princípio que aqui se denominou de "cálculo do dissenso" tolerável. Não obstante, ela é irrelevante, como regra automática e certa de decisão, pela impossibilidade de conhecer-se, *ex ante*, as consequências efetivas do rumo de ação escolhido. Por essa mesma razão não se pode utilizá-la como critério de avaliação das políticas governamentais, as políticas sociais entre elas, independentemente do valor que se assumia como prioritário, quer o da acumulação, quer o da equidade. Em qualquer caso, só quando confrontada com o quadro de necessidades diagnosticadas e que as decisões políticas podem ser aproximadamente avaliadas. Tratando-se aqui de uma análise de políticas voltadas para a equidade, reafirma-se, assim, a necessidade de, tal como se fez, contextualizá-las, isto é, de avaliá-las contra o pano de fundo das carências identificáveis, abordagem mais adequada à inferência do "cálculo do dissenso" tolerável que, por pressuposição metodológica, as determinaríamos.

O argumento em favor de uma análise das políticas sociais contra o pano de fundo das carências não necessita, entretanto, adotar a premissa do cinismo extremo de que os governantes ignorariam os problemas sociais, caso lhes fosse possível. Ele é igualmente válido, suponho, se se admite a premissa da benevolência extrema, a saber, a de que a intenção dos governantes seja a de extinguir toda e qualquer disparidade social. Novamente colocar-se-ia o problema de identificar o quadro de desequilíbrios existentes e, ademais, o de balancear os recursos disponíveis tendo em vista a minimização das desigualdades, garantindo a continuidade da reprodução social ampliada. Ou seja, o princípio do acúmulo em si mesmo, que poderia ser traduzido na regra de decisão — maximizar a acumulação nas condições dadas —, como todo princípio abstrato é indistinto de seu oposto, no caso, o princípio da extrema benevolência, que poderia ser traduzido na regra — maximizar a equidade, nas condições dadas.

A expressão-chave, que permite passar do plano dos princípios abstratos para a ordem dos processos reais de decisão, é: "nas condições dadas". O que se quer dizer é que, qualquer que seja a orientação dos governantes, sua tradução em políticas específicas depende da disponibilidade de recursos, face à magnitude das demandas. Ou ainda, em outras palavras, as decisões políticas não são apenas um problema de preferência, mas, igualmente, de escassez — que é o que põe em marcha, afinal, o processo de cooperação produtiva entre

os homens. Por certo que existem usos alternativos dos recursos e é aí que se manifestam as preferências dos decisores, mas esta, como se desejava demonstrar, é uma questão que aponta para cenários de desequilíbrios relativos alternativos, antes que para contraposições absolutas.

É neste sentido que se entende aqui a regra do "cálculo do dissenso", ou a realização do ideal 1984<sup>2</sup>: qualquer que seja a orientação dos governantes, de carências sociais, que podem ou não transformar-se em demandas, e, por outro lado, pela estrutura dos recursos disponíveis para atender, em intensidade variável em função das preferências dos decisores, mas sempre em alguma medida, os objetivos polares: acumulação e equidade.

As consequências imediatas desta premissa são mais ou menos claras:

1.<sup>a</sup> a de que não é possível manter completamente inalterado qualquer quadro de carências sociais, ainda quando tal fosse o objetivo de quem governa; a imutabilidade do *status quo social* é, pois, um mito, desde que, no mínimo, processam-se alterações nas posições relativas dos diversos desequilíbrios;

2.<sup>a</sup> por outro lado, o ritmo de mudanças profundas na estrutura de desequilíbrios sociais, a despeito de eventual intenção revolucionária de quem governa, é necessariamente lento — o que leva a que mudanças profundas só sejam obtidas, pelo menos a partir do médio prazo, e através de modificações sucessivas nas posições relativas dos desequilíbrios existentes; a revolução do *status quo social* é, pois, igualmente uma ilusão, pela razão de que não há correspondência entre a velocidade possível das transformações políticas e a velocidade possível das transformações sociais.

Dai que a análise de políticas sociais remeta, desde logo, ao desenho da estrutura de desequilíbrios que pretendam alterar. Uma objeção óbvia poderia ser levantada aqui e requer, portanto, retificação.

Acumulação e equidade têm sido tratadas não apenas como termos polares, mas, em acréscimo, como alternativas conflitantes. Superficialmente, esta seria uma posição similar à retórica governamental brasileira, desde 1964, que insiste na necessidade de que cresça o bolo (acumulação privilegiada), antes de que se pense em dividi-lo (maior atenção para a equidade). Os críticos da política governamental, por seu turno, particularmente no que diz respeito à evidente distorção no perfil de distribuição de renda, têm exaustiva e repetidamente contra-argumentado que a disjuntiva governamental — falaciosa, desde que é possível imaginarem-se políticas econômicas que reduzam as disparidades de renda (um dos aspectos do problema da equidade), sem prejuízo da capacidade de acumulação. Em alguns casos, o argumento toma, inclusive, a forma de que a melhor garantia para a cumulação consistiria na maximização da equidade — o que não é sendo uma forma diversa, insuspeitada por seus subscritores, de apresentar o argumento parsoniano para a estabilidade dos sistemas sociais.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Especialmente no que diz respeito à distribuição de renda, as duas posições podem ser esclarecidas mediante o debate entre Albert Fishlow e Carlos Gerardo Langoni publicado em *Dados*, 11, 1973.

<sup>1</sup> Cf. Talcott Parsons, *The Social System* (1951). The Free Press, 1964, p. 28.

Para bem situar a perspectiva adotada, aqui, vale a pena declarar, tão claramente quanto possível, o seguinte: os argumentos governamentais e os argumentos de seus críticos convencionais exprimem-se em diferentes níveis de abstração e, por isso, são igualmente pertinentes e igualmente imprócedentes, conforme o nível em que se proceda à análise. Em outras palavras, a retórica governamental discute o problema da acumulação *versus* equidade em termos absolutos, isto é, diz-se que se retira algo do processo acumulativo para atender à equidade; o que implica em redução da capacidade de ampliar a riqueza global disponível. Este argumento, como se pretende mostrar a seguir, é procedente. Já os críticos respondem que a melhoria setorial, isto é, *relativa*, da distribuição de bens e serviços pelos diversos segmentos sociais, ao contrário de prejudicar, facilitaria o processo de acumulação. Tal argumento, como se pretende demonstrar a seguir, também é procedente. O problema consiste em que ambos são igualmente procedentes, porém a níveis lógicos diferentes, e a questão *política* se coloca, precisamente, na interpretação não apenas sintática, mas semântica do argumento.

A estratégia de discussão buscará demonstrar que não existem critérios que permitam produzir decisões automáticas que garantam quer a acumulação, quer a equidade e, conseqüentemente, que o critério de tomada de decisão não é nem lógico-científico, nem derivado de comandos constitucionais, mas guia-se pelo cálculo do dissenso. Para tanto, se demonstrará que, em termos absolutos, acumulação e equidade efetivamente se excluem como valores, o que significa que, a nível micro, qualquer proposta de maximizar a equidade sem prejuízo da acumulação, em realidade, propõe *mudanças relativas* no perfil de desigualdades existentes, sem aboli-las completamente. Entendida de forma não-absoluta, entretanto, a preferência, quer pela acumulação, quer pela equidade, é insuficiente para proporcionar um critério de decisão que, automaticamente, garanta quer uma, quer outra das preferências. Seção posterior discutirá o problema não mais dentro do cenário lógico-dedutivo, onde as decisões são supostamente tomadas de acordo com critérios técnicos, mas no contexto igualmente extremo em que as decisões fossem tomadas de acordo com a vontade geral. A conclusão geral será a de que a realização do valor justiça social não pode ser garantida por nenhum critério automático e que qualquer que seja a opção *ideológica*, chamemo-la assim, da qual se partir, quer a da maximização da acumulação, quer a da maximização da equidade, o que se obtém, em qualquer caso, é a modificação *relativa* do perfil de desigualdades existentes, em decorrência de decisões efetivamente tomadas de acordo com o cálculo do dissenso. Ainda uma vez, portanto, o problema central consistirá na verificação do tipo de mudança relativa proporcionada pelas políticas em curso, o que justifica a delimitação preliminar da estrutura de desigualdades características da sociedade brasileira contemporânea, tal como se tentou no capítulo 5.

## 1. SOBRE A IMPOSSIBILIDADE DE JUSTIÇA (A): O PROCESSO DE DECISÃO EM CENÁRIO LÓGICO-DEDUTIVO

A afirmação de que é impossível maximizar o valor justiça social, se se

busca, ao mesmo tempo, maximizar o valor acumulação, parece ser de fácil entendimento, e eventual refutação. Em realidade, entretanto, trata-se de uma proposição efetivamente ambígua, em sentido técnico, e, por isso mesmo, de modo algum compreensível em seu significado real, isto é, quando tomada como regra de decisão sobre políticas substantivas específicas. Se, por exemplo, se fixam os níveis de salário dos trabalhadores da indústria em torno de certa magnitude, de acordo com o princípio de maximizar a acumulação, o que se está fazendo é frisar o problema da renda de determinado segmento social a partir da ótica da disjuntiva *acumulação versus equidade*.

Desde logo, esta não é a única perspectiva de análise do problema. Ele poderia ser tratado, como acredito que de fato o seja, segundo o cálculo do dissenso tolerável que é um cálculo político cujo resultado é relativamente indeterminado e, portanto, cujas conclusões não podem ser derivadas cientificamente, quer dizer, logicamente. Ao formular o problema segundo a disjuntiva *acumulação versus equidade*, procura-se, conseqüentemente, transferir o problema do âmbito político, significativamente indeterminado e altamente valorativo, para o universo do discurso lógico, valorativamente neutro e cujo andamento da renda de qualquer segmento social converte-se em uma disputa lógica entre duas proposições que competem pela posse de uma verdade científica: ou bem a maximização da justiça social é incompatível com a maximização do processo acumulativo, ou bem não o é. Fixada a preliminar de que tal perspectiva, ademais de não ser a única possível, não constitui efetivamente a regra máxima de decisões políticas — que postulamos ser a do cálculo do dissenso —, cumpre demonstrar que a disjuntiva *acumulação versus equidade* é logicamente insolúvel, o que, indiretamente, virá corroborar a premissa de que a regra de decisão política, por excelência, é a do cálculo do dissenso.

Afirmar que a maximização da equidade é incompatível com a maximização do processo acumulativo ou, alternativamente, que não o é, implica em colocar o problema da decisão política em termos de preferência. Em outras palavras, tal como frásado, a questão pode ser traduzida assim: o que se deve preferir, prioritariamente, a acumulação ou a equidade? Confronte a retórica governamental, a preferência por um dos termos exclui a preferência pelo outro, enquanto a retórica crítica oferece como argumento a proposição de que é possível preferir ambos, quer dizer, que não se trata de preferências incompatíveis. E com isso ingressamos no universo da lógica das preferências, subordinado a regras racionalmente invioláveis. E, contudo, a lógica das preferências é incapaz de proporcionar soluções ao problema, precisamente porque a interpretação *empírica* dos resultados lógicos depende da *semântica política*, a qual extravasa os limites da argumentação estritamente formal. Segue-se a demonstração<sup>3</sup>.

Tomem-se a proposição controversa central de que a acumulação é incompatível com a equidade. (E, é claro, perceber que, para o argumento a seguir, a

<sup>3</sup> Toda esta seção baseia-se no cálculo das preferências tal como formulado por G. H. von Wright, *The Logic of Preference*. Edinburgh University Press, 1963. Particularmente importante é sua demonstração, trivial do ponto de vista lógico, de que só é possível preferir-se absolutamente um e apenas um valor. Cf. *The Logic of Preference*, parágrafo 12, páginas 29 e seqs. Trivial, logicamente, o ponto é extremamente esclarecedor de algumas ambigüidades do discurso político e pode ajudar a tornar mais consistente a argumentação sobre problemas sociais.

conversa, isto é, de que a acumulação é compatível com a equidade, é equívoca e, portanto, a argumentação vale para ambas as proposições.) Não obstante sua aparente clareza conceitual, essa proposição permite pelo menos três interpretações distintas, e não é fácil distingui-las, na retórica comum, qual a interpretação que está sendo subscrita. Em verdade, é possível interpretá-la pelo menos de três formas diferentes, cada uma das quais obrigando a compromissos teóricos e, para consistência de lógica e ação, a compromissos de comportamento bastante distintos.

A primeira forma de entender a proposição consiste em interpretá-la como a formulação de uma disjuntiva que obriga a preferências absolutas. Em outras palavras, quando se afirma que o processo acumulativo é incompatível com a maximização da equidade (ou quando se afirma sua conversal), é possível que se esteja dizendo que a preferência pela acumulação é uma preferência absoluta, a saber, que o valor privilegiado (quer a acumulação, quer equidade) é absolutamente preferido a qualquer outro e, *consequentemente*, a realização de um exclui a realização de qualquer outro. Se assim for a interpretação da fórmula, então a consequência lógica inelutável é que qualquer decisor, ou crítico dos decisores, esta comprometido com a ideia de que o universo social é unidimensional, ou *deve* ser reduzido à unidimensionalidade, pela simples e irrefutável razão de que só é possível ter, no máximo, um e apenas um valor absolutamente preferido. Senão, vejamos.

*Tese:* Se se prefere absolutamente a acumulação à equidade, é impossível preferir absolutamente qualquer outra coisa (digamos, participação política) a qualquer outra coisa.

*Demonstração:* Se preferir, absolutamente, acumulação (p) a equidade (q) e se preferir, absolutamente, participação política (r) a conformidade (s), segue-se que preferir absolutamente acumulação (p) e participação política (r), a qualquer outra coisa. Isto implica, entretanto, que as duas seguintes proposições devem ser igualmente aceitas por mim: que devo aceitar participação (p) a qualquer outra alternativa e que também devo aceitar participação política (r) a qualquer outra alternativa. De acordo com tais implicações, isto significa que devo preferir (p) e (r) em quaisquer condições. Ora, de acordo com a marca necessária da argumentação estritamente lógica devo subscrever (aceitar) as seguintes duas proposições: (p) acumulação e não (r) participação política; e (r) participação política e não (p) acumulação. Pelo postulado da assimetria, que me obriga a aceitar como invariável o axioma se (p) (ou (r)), então não (p) (ou não (r)), sou induzido ao problema de que se aceito (p) e (r) sou obrigado a rejeitar (p) e (r), o que é obviamente absurdo. Como se queria demonstrar, portanto, se se entende absolutamente a proposição de que maximizar a acumulação implica em negar a possibilidade de maximizar a equidade (ou sua conversal), se está obrigado a subscrever um e apenas um valor.

A consequência prática de tal conclusão é de que, se se interpreta absolutamente a disjuntiva acumulação *versus* equidade, como fundamento científico de decisões substantivas específicas, se está obrigado a aplicar a mesma regra em qualquer outra circunstância, não cabendo portanto o apelo a outros valores — tais como "humanizar o desenvolvimento", "segurança, etc.", como regra de decisão válida para outros contextos. É claro que tal procedimento é eventualmente utilizado, quer dizer, quando é da conveniência dos

que tomam decisões governamentais — ou de seus críticos convencionais —, mas isso apenas prova que o fundamento das decisões políticas de acordo com a regra *acumulação versus equidade*, absolutamente interpretada, consiste apenas em recurso de retórica para a legitimação de decisões cujo determinante é a dinâmica do conflito e da luta pelo poder, antes que pela consistência lógica de uma concepção de mundo que, a ser aceita, o reduziria à unidimensionalidade.

Outra forma de entender a proposição de que a acumulação se contrapõe à equidade consiste em interpretá-la condicionalmente. Em termos simples, isto quer dizer que, diante da disjuntiva, por exemplo, entre estabilidade no emprego e menores salários, alguém, quase certamente, preferirá estabilidade a menores salários, desde que tal preferência não implique em maior taxa de desemprego. Para continuar usando a linguagem dos símbolos, (p) — estabilidade — é preferida a menores salários (r), com o proviso de que tal preferência não aumente ou crie a possibilidade de que ocorra (q) — isto é, desemprego. Se, entretanto, a disjuntiva se puser entre menores salários (r) ou desemprego (q), a preferência certamente seria por menores salários (r) ou desemprego (q), a preferência certamente seria por menores salários (r) ou desemprego (q), e entendida condicionalmente, não fornece nenhum critério automático de decisão visto como requer o ordenamento de preferências, o qual não pode ser logicamente deduzido, definido que é pela dinâmica da confrontação social. Se, ao contrário, se interpreta a proposição em termos condicionais, porém sem permanente consulta aos interessados, é possível, melhor dizendo, provável, que as decisões sejam contrárias ao ordenamento do público interessado.

*Demonstração:* Suponha-se que, do ponto de vista da força de trabalho industrial, suas preferências se ordenem da seguinte forma: preferir estabilidade a menores salários e menores salários a desemprego. Em termos simbólicos, a ordenação de preferências é: (p) a (r) e (r) a (q). Caso a disjuntiva for, neste caso, (p) a (r), a preferência será por (p), desde que não se considere a possibilidade de (q). A introdução do condicional, entretanto, significa que a possibilidade não pode ser tão simples quanto a disjuntiva *acumulação versus equidade* sugere. Em cada caso, a preferência por uma das alternativas dependerá de um terceiro termo e, conseqüentemente, o automatismo da regra se esvaziará.

A introdução do condicional significa a introdução de um ordenamento de preferências e é aí sobretudo que o discurso (retórica) dos decisores, assim como de seus críticos, se fará em realidade. Admita-se que, desagregadamente, isto é, em relação a políticas específicas, o problema da equidade *versus* acumulação se traduza, empiricamente, na seguinte discussão: estabilidade no emprego, magnitude de salários e taxa de desemprego. A terceira forma de entender a disjuntiva acumulação *versus* equidade, em termos concretos, implica em uma definição do tipo de preferência em relação aos três termos: estabilidade, menores salários e desemprego.

Tanto a retórica oficial, quanto a da crítica convencional, entende, na realidade, que a preferência do público interessado não é absoluta — que levava a uma concepção unidimensional e insustentável do mundo — nem condicional — que levaria desde logo à aceitação de uma indeterminação dos resultados da decisão política. Visto que o problema foi traduzido em termos lógi-

cos — o que significa que é possível solucioná-lo cientificamente, resta o entendimento da disjuntiva em termos incondicionais. Que quer isso dizer?

Assuma-se que o ordenamento do público interessado seja o seguinte: 1) estabilidade; 2) menores salários; 3) desemprego. Tomando-se a retórica dos críticos convencionais, a disjuntiva acumulação *versus* equidade, quando irraduzida em problemas específicos, obriga a definição de um ordenamento incondicional de preferências e que, a partir daí, seria possível definir uma regra de decisão que atendesse ao mesmo tempo à escala de preferências do público interessado e aos requisitos da racionalidade científica.

De acordo com a premissa de preferências incondicionais, a escolha por um termo de qualquer disjuntiva implica que todas as demais condições do sistema não se alterarão em função da escolha (a cláusula *coeritibus paribus* da codificação econômica). Assim, a preferência do público seria (p) — estabilidade — a (r) — menores salários — e (f) a (q) — desemprego —, aceita a premissa de *coeritibus paribus*, isto é, que cada decisão não teria impacto sobre outras variáveis do sistema. Assumido o ordenamento previamente definido, e interpretando-o como uma preferência não absoluta, nem condicional, mas incondicional, as deduções lógicas, de acordo com a argumentação crítica, seriam as seguintes: (p) e não (q) e (f) e não (r) e (f) e não (q). Entendido o ordenamento de tal forma, incondicional, o sistema lógico que forneceria um critério automático de decisão, de acordo com a crítica convencional, seria o seguinte:

- 1) — (p) — estabilidade — é preferível a não (q) — desemprego — e a não (r) — menores salários; e esta proposição é preferível às seguintes:
- 2) — não (p) e (q) e (r);
- 3) — não (p) e (q) e não (r); e
- 4) — não (p) e não (q) e (r).

Tudo estaria bem se, assumindo igualmente o caráter incondicional da preferência, os tomadores de decisão governamentais não formulassem o problema de outra forma — igualmente garantida pelas regras da lógica — e que se apresentaria da seguinte maneira: escolha entre estabilidade (p) ou desemprego (q) *versus* menores salários (r). Se o público interessado escolhesse menores salários perderia a oportunidade de ter iguais ou melhores salários e, ao mesmo tempo, estabilidade no emprego. Se escolhesse a primeira alternativa poderia obter estabilidade e maiores salários *ou* desemprego e, no mínimo, salários iguais. Assim, a escolha da primeira alternativa abre a perspectiva de obter o máximo que o público interessado deseja — estabilidade e, no mínimo, iguais salários — mas também poderia obter maiores taxas de desemprego, a última escolha no ordenamento de preferências do público interessado. A escolha, neste caso, é extremamente difícil pois a primeira alternativa pode produzir, como resultado, uma decisão política que aparece em último lugar na escala de preferências.

Interpretando a disjuntiva acumulação *versus* equidade em termos de preferências incondicionais, portanto, abre, ao mesmo tempo, a possibilidade de construção de um sistema de derivações nas quais a regra de decisão é favorável aqueles que sustentam a possibilidade de conciliação entre acumulação

e equidade mas, ao mesmo tempo, permite a formulação do problema de forma tal que a decisão política final, embora obediente às regras da lógica, contrariem o ordenamento de preferências do público interessado. Fundamental, sobretudo, é a conclusão de que não há regra lógica capaz de decidir qual a forma cientificamente aceitável de apresentar o problema, quer dizer, ou sob a forma de derivações lógicas dos críticos convencionais, ou sob a forma da retórica oficial.

É logicamente impossível, portanto, resolver o problema de fluxo de renda de determinado segmento social quando formulado sob a forma lógica da disjuntiva acumulação *versus* equidade. Este é o universo de discurso em que se movem tanto os porta-vozes governamentais, quanto os emittentes críticos convencionais mas, contudo em tais limites, o problema não pode ser solucionado senão pela substituição de uma derivação dogmática por outra. Ainda mais do que isso, não obstante a crença que os especialistas de ambos os lados possam sustentar, a regra de decisão política, em realidade, escapa à formulação estritamente lógica — implícita na disjuntiva acumulação *versus* equidade — e obedece, prioritariamente, ao cálculo do dissenso, acobertado pelo jargão lógico-formal que não o fundamenta, não o justifica e, sobretudo, não o garante.

Assumido, agora, o extremo anarquista no sentido de que o governo inexistisse e todas as decisões são tomadas pelo público interessado, ainda assim, verificar-se-á que não é possível garantir a realização do valor *justitia socialis*, agora por outras razões. O objetivo final da seção seguinte será, ainda uma vez, demonstrar, indiretamente, que a regra de decisão política, em qualquer corpo organizado, e independentemente da retórica que o justifica, consiste, basicamente, no cálculo do dissenso tolerável, em virtude da impossibilidade de saber-se, *ex ante*, quer por automatismos lógicos, quer por plebiscito junto à vontade geral, qual decisão é mais justa no presente, ou o que resultará no futuro, em decorrência de decisões tomadas agora. Uma vez demonstrada, esta última parte do argumento estará justificada a investigação do quadro de características sociais contra o qual foi aferida a eficiência das políticas sociais em curso.

## 2. SOBRE A IMPOSSIBILIDADE DE JUSTIÇA (B): O PROCESSO DE DECISÃO EM CENÁRIO PLEBISCITÁRIO

As sociedades requerem que cada um abdique do direito natural de ser o único juiz de suas próprias ações, se é que a elevação do conflito latente no estado da natureza deve ser evitada. Viver no estado da natureza é usufruir a liberdade de seguir eventuais inclinações sem outra consideração além da de obter satisfação máxima para as necessidades presentes. A regra universal de comportamento implícita aqui é de que as pessoas deveriam agir de acordo com seu próprio julgamento sobre o que é melhor para elas no contexto de uma dada situação. Vamos chamá-la de “regra constitucional do estado da natureza (ou estado natural)”. Seguramente, a situação social resultante da aplicação sistemática de tal regra seria não o paraíso da liberdade infinita, mas uma estrutura de serviços e desigualdades decorrentes das diferenças nor-

STICH - USP

mas entre os homens em força, malícia e determinação. A regra de cada um fazer o que bem entendesse conduziria, na realidade, a um mundo onde cada um faria apenas o que pudesse, restringido cada qual em seu lugar social pelo conflito generalizado e sem limites. Na medida em que os fundamentos do sistema social — diferenças em força, malícia e determinação — são demasiadamente instáveis e vulneráveis (alguém anteriormente derrotado numa competição pode sempre tentar um novo truque e ser bem sucedido; a idade traz sempre fraqueza e com ela a eventual subversão do arranjo social prevalecente), a regra destrói-se a si mesma com possível constituição para a sociedade humana, já que nenhuma cooperação produtiva entre os homens — forçada que fosse — resistiria mais do que uma geração, talvez menos. A existência da sociedade é incompatível com a disseminação ilimitada e universal do conflito e requer, em consequência, que cada um renuncie ao direito de impor regras em benefício próprio, de acordo com as circunstâncias. Ao contrário, pede-se mesmo que, ao aderir à obediência de regras impessoais, cada um esteja disposto a apoiar dispositivos que sejam ocasionalmente contrários aos seus interesses.

A emergência das sociedades se justifica pelo objetivo de garantir uma justa distribuição de sacrifícios e benefícios entre os cidadãos, com base na qual um estado de cooperação produtiva regular entre eles, possa ser obtido. Para este efeito, um novo conjunto de normas deve ser estabelecido em substituição à norma "constitucional" do estado da natureza.

Proceda-se, primeiramente, à seguinte distinção entre dois conjuntos diferentes de regras: a) *regras substantivas*, isto é, as decisões relativas à alocação de sacrifícios e benefícios na sociedade; b) *regras procedurais*, isto é, as normas que estipulam os processos de decisão sobre a. Dê-se, com frequência, o caso de diferentes regras substantivas requererem diferentes regras procedurais. Assim, na dependência do arranjo básico da sociedade, algumas regras substantivas terão que ser estabelecidas segundo o critério da maioria absoluta, enquanto, para outras, se convencionou que maioria simples é condição *satis fatória* para decisão e, finalmente, para outras ainda pode ser o caso que um único indivíduo no desempenho de um papel de autoridade em nome da sociedade venha a ser o supremo legislador relativamente a certa área de problemas. Esta maquinaria de decisão é altamente elaborada nas sociedades modernas, exatamente, porque se percebe que, uma vez abandonada a regra constitucional do estado da natureza, a implementação de normas substantivas, e, igualmente, o conteúdo delas, dependerá largamente das normas procedurais. Neste ponto, uma séria questão pode ser suscitada: que procedimentos se deverão seguir para estabelecer-se legitimamente as normas procedurais?

Aparentemente, a distinção entre normas substantivas e procedurais está viciada por uma regressão ao infinito. Uma comunidade teria que escolher os procedimentos para estabelecer as normas substantivas; antes, porém, deveria de finir os procedimentos para estabelecer os procedimentos, e assim repetidamente, ficando presa nesta espiral em torno do vazio e incapaz de iniciar o processo de cooperação social. Para evitar esta armadilha escolástica precisamos introduzir uma segunda distinção e considerar a existência de dois tipos de normas procedurais: normas procedurais fundamentais e normas procedurais contingentes. As normas procedurais contingentes são normas adotadas pela

sociedade face a questões substantivas ocasionais, e que são estabelecidas de acordo com os comandos das normas procedurais fundamentais. As normas procedurais fundamentais, enfim, são o pacto constitucional da sociedade, isentas de normas que agregam uma multidão de pessoas a partir de então de sob a vigência daquelas normas estabelecidas. Em outras palavras, as regras que constituem a sociedade. Estas normas estipulam como as questões substantivas devem ser resolvidas — em substituição ao comando natural "peque o que puder" — e, também, como estabelecer normas procedurais contingentes.

Claro, aqueles que acreditam que se darão melhor continuando a viver de acordo com a norma constitucional do estado da natureza não serão parte do "pacto", não se integrarão à sociedade. Isto significa que o pacto constitucional, quer dizer, as normas procedurais fundamentais só podem ser estabelecidas por unanimidade. Do fato que as normas procedurais fundamentais são precisamente aquelas normas que se substituem à norma constitucional do estado natural, segue-se que apenas aqueles que concordam com elas escolherão abandonar o estado natural para participar da sociedade. Visto por outro ângulo, fica, também, entendido que qualquer norma procedural a que falte o apoio unânime da comunidade não pode ser tomada como fundamental e, consequentemente, nenhuma norma procedural contingente ou normas substantivas podem ser legitimadas por ela. Este ponto leva-nos ao problema da justiça procedural, que vamos considerar agora.

Justiça é, em princípio, uma questão substantiva. Ela tem a ver com a razão sacrifício/benefício alocada a cada indivíduo na sociedade. Se reconhecermos o fato de que o mundo humano é um mundo de escassez, então teremos de admitir que não existem bens suficientes para satisfazer as necessidades e/ou desejos de todos. A reprodução cotidiana da sociedade, de outro lado, requer que cada um contribua para a sobrevivência da comunidade com sua quota de trabalho e esforço. Um estado de coisas justo seria, então, aquele em que a distribuição da razão sacrifício/benefício é justa. Desde que esta distribuição é matéria de normas substantivas, pode-se afirmar que uma norma substantiva é justa na medida em que ela implique uma justa distribuição da razão sacrifício/benefício. Mas, como é possível julgar a justiça de uma norma substantiva?

Calcular utilidades — chamemos *utilidade* o resultado de qualquer razão sacrifício/benefício — suscita um problema de solução difícil. Considerando o fato de que as quantidades envolvidas não são homogêneas — enquanto alguém obtém  $x, y, z$ , outro obtém  $a, b, c$  —, quem irá decidir que, por exemplo,  $n$  de  $x$  vale  $n/2$  de  $a$ ? Como pode alguém dizer que sua quota de sacrifício foi duas vezes maior que a de alguém outro?

Uma saída possível seria o estabelecimento de um árbitro a quem a sociedade concedesse autoridade para decidir quando uma norma substantiva é justa. Contudo, a menos que o árbitro possuisse secretamente uma escala de transformação, ele não estaria em melhor posição para desincumbir-se da tarefa de distribuir propriamente sacrifícios e benefícios. O que é mais de se esperar, ao contrário, é que cada um envolvido na questão demandará partici-

pação no estabelecimento de normas substantivas, somente confiando na justiça daquelas por ele aprovadas. Desde que o mesmo raciocínio se aplica a todos igualmente envolvidos, pode-se concluir que, de acordo com esta alternativa de decisão, nenhuma norma substantiva é justa, a menos que todas as pessoas interessadas no problema a aprovem. Esta é, claro, uma posição extrema — o extremo democrático — que se contrapõe à primeira alternativa — o extremo autoritário. Mas esta não é a principal questão, neste momento, porque estas posições radicais podem ser suavizadas no processo prático de construção de uma sociedade.

Tomemos a solução democrática extrema. É claro que seria um difícil compromisso para qualquer sociedade se cada norma substantiva tivesse de ser aprovada unanimemente. Considere-se, então, o seguinte arranjo: no processo de estabelecer, por unanimidade, as normas procedurais fundamentais, algumas provisões são aprovadas declarando que, no que concerne o conjunto de questões substantivas *x, y e z*, os procedimentos apropriados a seguir são tais e tais, todos requerendo menos que a unanimidade. Ou considere-se este procedimento fundamental ainda mais flexível: no evento de questões substantivas *a, b e c*, os procedimentos a serem seguidos para resolvê-las devem ser estabelecidos do seguinte modo: assim e assim. Neste caso, a norma procedural fundamental estabelece um procedimento para estabelecer um procedimento e esta segunda norma procedural seria um exemplo de uma norma procedural contingente, à qual nos referimos antes. Se todas as pessoas envolvidas concordam com esta regra procedural fundamental, então todos terão que concordar com a norma procedural contingente resultante e, *mais ainda*, com a norma substantiva que venha a ser instituída com base na norma procedural contingente, *ainda que aprovada sem unanimidade*.

O ponto que desejo deixar claro é que, mesmo quando se requer unanimidade — e acabo de mostrar que esse requerimento pode ser consistentemente relaxado — o problema da justiça, que é um problema substantivo, em princípio, torna-se uma questão apenas procedural. Uma norma substantiva é justa se é estabelecida de acordo com normas procedurais justas; e uma norma procedural é justa se é "constitucional", isto é, se ela foi desde logo declarada no pacto constitucional, ou então foi estabelecida de acordo com as provisões constitucionais. Em suma, justiça é justiça procedural.

O argumento a favor da justiça procedural — como critério de decisão sobre a justiça de um dado estado de coisas — desenvolveu-se a partir das dificuldades que se antepõem à comparação intersubjetiva de utilidades<sup>4</sup>. Em muitos casos é impossível distinguir uma quota de sacrifício mais leve de uma mais pesada, e a justiça procedural decide a questão. Mas também ocorre que o próprio critério de justiça procedural pode conduzir a situações intuitivamente in-

<sup>4</sup> É claro que este é um argumento clássico em defesa da concepção utilitarista da justiça e que não é substancialmente modificado pelas tentativas recentes de fundamentar a solução do problema da justiça em revisões da concepção utilitarista (Cf., por exemplo, Nicolas Rescher, *Distributive Justice*, Bobbs Merrill, 1966). A continuação da discussão, se alguma, consiste em demonstrar que a conversão do problema substantivo da justiça não é resolvido por sua transformação em um problema constitucional, isto é, procedural, tal como proposto por John Rawls. Cf., *A Theory of Justice*, Oxford, 1972, e, utilizando outro instrumental, por James Buchanan e Gordon Tullock, *The Calculus of Consent*, Ann Arbor, 1962.

justas, de um ponto de vista substantivo, mesmo quando a norma procedural da unanimidade é observada.

Tomemos o caso de uma comunidade até então racialmente discriminadora a ponto de decidir a questão da integração escolar, quer dizer, a obrigação das escolas receberem crianças negras e brancas. As pessoas que vão decidir são os pais das crianças, negros e brancos, e o procedimento a ser seguido é a norma da unanimidade. Acontece, entretanto, que nesta particular comunidade os preconceitos raciais são igualmente distribuídos entre os pais, e a norma substantiva unanimemente aprovada é a de que não devessem haver nenhumos, outra para brancos. É esta norma substantivamente justa? De um ponto de vista procedural, certamente. Mas a questão é: mesmo a mais justa das normas procedurais que se possa ter — a norma de unanimidade — será suficiente para garantir que a norma substantiva nela apoiada será *substancialmente* justa? Ou devemos qualificar a validade da norma dizendo que ela *o é* operativa quando as pessoas envolvidas preenchem certos requisitos suplementares?

A segunda interrogação sugere que análise minuciosa do exemplo permite a conclusão de que a justiça procedural, para ser efetiva do ponto de vista substantivo, requer alguma qualificação da natureza humana. Por exemplo, pode ser visto que a justiça procedural requer não apenas que as pessoas sejam conscientes de sua escala real de preferências, além de capazes de distinguir entre alternativas custos de ação aquele que os serve melhor — quer dizer, que sejam pessoas racionais. Ademais, para que a justiça procedural produza justiça substantiva também requer-se que cada um seja capaz de antecipar completamente as consequências totais de cada um dos alternativos cursos de ação. Os pais do exemplo considerado poderiam ser qualificados como pessoas racionais no sentido de possuírem uma escala de preferência bem discriminada, além de serem capazes de escolher o curso de ação adequado à produção do estado de coisas que preferem. Contudo, não é sensato supor que sabem, com segurança, que as múltiplas consequências da decisão que tomaram serão as mais favoráveis a longo prazo. Eles certamente não possuem a informação necessária para isso. E porque é possível antecipar algumas consequências que eles próprios considerariam injustas, é que nos sentimos autorizados a dizer que a decisão que tomaram é intuitivamente injusta de um ponto de vista substantivo.

Justiça procedural não pode ser sempre operativa, na ausência de informação completa e perfeita. Desde que informação perfeita, sem distorção, raramente ocorre — sendo a percepção humana permanentemente perturbada por emoções, experiência passada e sabe-se lá o que mais — e que informação completa — a antecipação de todas as possíveis consequências de uma ação está além da capacidade humana natural, segue-se que aceitar cegamente, em qualquer caso, a legitimidade da justiça procedural é abandonar-se a um critério de justiça cujos requerimentos básicos de validade são irrealistas, mais ainda, inhumanos.

Normas procedurais, tanto quanto normas substantivas, são o resultado da ação de seres humanos. Como tal, elas participam das características de seus autores, isto é, são falíveis, podem estar erradas. Em consequência, não existe, nem pode existir, nada semelhante a normas perfeitas, imodificáveis.

FFLCH - USP

Sempre que em dúvida, trata-se de direito humano elementar voltar a discutir a base de legitimidade em que se apóiam?

Assim, também o cenário plebiscitário não fornece critério automático para a produção de justiça. Ao converter o problema substantivo em um problema "procedural", o cenário plebiscitário compromete-se com requisitos que ultrapassem a capacidade humana natural. Como se queria demonstrar, portanto, não há critério lógico-científico, ou derivado de pactos constitucionais capazes de produzir critérios de decisão automática em matéria de controversia política. Conseqüentemente, não obstante a retórica dos que tomam decisões, ou de seus críticos, o que se encontra por trás das escolhas de políticas específicas, cujos parâmetros são a escala de preferências dos decisores e a magnitude dos recursos disponíveis face à magnitude pela comunidade. E daí, em realidade, um cálculo do dissenso tolerável pela comunidade. E desde que não existe critério automático para a produção de justiça, a avaliação das escolhas feitas pelos governantes e sua correção requerem o permanente debate, a controvérsia e, sobretudo, o exercício da tolerância democrática.

PROFESSOR *Juarez Garcia Jolo*  
AQUILINO *Compra* *Pr. 11.13.000*  
ATA DO ENFERMIA *24.10.85* *BOB* **46268**



<sup>1</sup> Com isso, se quer dizer que, parafraseando N. M. L. Nathan, *The Concept of Justice*, MacMillan, 1971, p. 29 ("The range of conceivable principles of justice is 'terribly vast'"), qualquer investigador está autorizado a afirmar que, igualmente, o escopo de imagináveis princípios de justiça é terrivelmente vasto.