

*Cidadania e Justiça* trata de duas das questões centrais das sociedades modernas: o alargamento da participação política e a distribuição mais equitativa da riqueza disponível. Revela que, na experiência republicana brasileira, sempre que as elites governantes produziram importantes decisões de política social, quer sob pressão de massas, quer em movimento antecipatório, foram, ao mesmo tempo, capazes de impor retrocessos na ordem política vigente. Assim aconteceu após 1930, 1964 e, particularmente, 1970.

Há sintomas, contudo, discutidos neste livro, de que a sociedade brasileira teria chegado àquele ponto em que não é mais possível o progresso econômico e social sem a livre expansão da cidadania, nem esta se estabilizará democraticamente sem substancial redução das presentes iniquidades sociais.

**OUTROS TÍTULOS DA SÉRIE  
CONTRIBUIÇÕES EM CIÊNCIAS SOCIAIS**

**NAS LIVRARIAS**

**O GRANDE MEDO DE 1789**  
Georges Lefebvre

**PRÓXIMOS LANÇAMENTOS**

**JORGE AMADO**  
**UMA TRAJETÓRIA INTELCTUAL**  
Alfredo Wagner de Almeida

**A INDÚSTRIA TÊXTIL NO BRASIL**  
Stanley Stein

**A GRANDE TRANSFORMAÇÃO**  
Karl Polanyi

Wanderley Guilherme dos Santos

CIDADANIA E JUSTIÇA

304(81)  
\$237c

# CIDADANIA E JUSTIÇA





**CIDADANIA  
E JUSTIÇA**

**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



V344515

Cidadania e justiça : a política social na ordem  
brasileira /

304(81) S237c

v1s000198872 - MM000025050  
IESP/Acervo Wanderley G. Santos

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

CDD — 309.181  
CDU — 304(81)

79-0201

34(81)  
S237c

## SUMÁRIO

PREFÁCIO, 9

CAPÍTULO 1. *TEORIA SOCIAL E ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLI-  
CAS*, 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 CI-  
DADANIA, 74

3. BUROCRACIA E POLÍTICA NA ORDEM DEMOCRÁTICA  
LIMITADA, 79

CAPÍTULO 5. *ACUMULAÇÃO E EQUIDADE NA ORDEM AUTO-  
RITÁRIA BRASILEIRA*, 83

1. A ACUMULAÇÃO DA MISÉRIA NO BRASIL CONTEMPO-  
RÂNEO, 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

de mediações subjetivas, a ordem presumida pela primeira hipótese. A expressão “relativamente estável” da primeira hipótese significa a admissão de que o sistema objetivo de causalidades varia ao longo da história e, ao mesmo tempo, de qual tal variação é, ela própria, causalmente produzida, quer dizer, dadas as mesmas condições históricas, as mesmas variações no sistema de causalidades se produzirão. Por sistema fechado entende-se a recusa em aceitar a existência de fontes de variações causais autônomas, isto é, não redutíveis a explicação *sistemática*, premissa que garante a aceitação de mudanças no sistema de causalidades sem descartar a possibilidade de explicar, causal e sistematicamente, essas mesmas mudanças. Usando uma linguagem arcaica, porém precisa, o naturalismo científico sustenta que aquilo é; é e pode ser conhecido. A retórica probabilística da moderna ciência social não a torna menos comprometida com o naturalismo, na medida em que só são reconhecidas, como proposições científicas, aquelas que enunciam associações empíricas cuja magnitude de variação não explicada seja suficientemente pequena para transformá-la em aleatoriedade factual teoricamente irrelevante.

Com igual simplicidade é possível definir o ceticismo moderado pelo compromisso com a hipótese de que a ordem social é regulada por um sistema relativamente estável de causalidades, aberto, entretanto, a variações produzidas por fontes autônomas e pelo compromisso com a hipótese de que a lógica de apreensão desse sistema está, necessariamente, contaminada pelo arbítrio da subjetividade contida na definição dos conceitos básicos que organizam a representação do mundo. A suposição de que a ordem social é um sistema aberto assenta-se em duas considerações centrais. Como se sabe, toda proposição explicativa do mundo recorta-o analiticamente, simplifica-o pelo isolamento de processos que, em sua existência empírica, desenrolam-se simultânea e implicadamente num número finito, embora extraordinariamente grande, de outros processos. Esta operação é resumida na cláusula *coeteris paribus* que, no presente contexto, significa a não variação das relações que o processo, sendo explicado, mantém com os demais processos. Alteradas essas relações, é possível, e freqüentemente ocorre, que o processo em estudo também se altere. Considerar a ordem social como um sistema aberto obriga ao reconhecimento de que nem todos os processos capazes de produzir variações em dado sistema de causalidades sejam, eles próprios, suscetíveis de explicações, ou reduções causais, sistemáticas. Por exemplo, uma das variáveis condicionantes de qualquer sistema de estratificação social é o processo de divisão social do trabalho; e o processo de divisão social do trabalho é irreduzível a explicações causais sistemáticas *ex ante*, isto é, antes que se produza. Nesse sentido, o processo de divisão social do trabalho constitui uma fonte autônoma de variações no sistema de causalidades sociais capaz de subverter, ou ajudar a subverter, a relativa estabilidade deste. Posteriormente, outros processos não controláveis sistematicamente serão introduzidos e comentados.

Supondo-se, agora, que todo o sistema de associações empíricas permaneça invariante ou estável durante largo período de tempo — cláusula *coeteris paribus* correspondendo aproximadamente ao existente —, ainda assim a ordem social permanecerá e permanece um sistema aberto pela simples razão de que, sendo constituída por repetidas interações sociais onde o comportamento de um agente é mediatizado pela subjetividade do outro, nada impede que a

um mesmo estímulo (o comportamento de dado agente social) corresponda, entretanto, em certo momento, uma resposta (o comportamento do outro) diversa da rotineira. Os agentes sociais — indivíduos, grupos, organizações — absorvem e processam experiências e, freqüentemente, surpreendem os demais agentes com respostas novas perante situações relativamente idênticas a situações anteriores. A resposta da força de trabalho industrial a conjunturas de crise ou de exploração intensa foi, durante algum tempo, a tentativa de destruição física dos equipamentos das fábricas, reação que foi substituída pela confrontação direta e pretendidamente definitiva com o aparelho estatal, fiador da integridade das instalações industriais, para, finalmente, (até quando?) organizar-se em partidos políticos. Os exemplos poderiam ser multiplicados com facilidade, pois os comportamentos sociais não brotam como cogumelos, por natureza, nem são condicionáveis indefinidamente. Antes, aquilo que aparece rotinizado, institucionalizado, como algo *natural*, tem sempre em sua origem um gesto de rebeldia contra os padrões *naturais* de comportamento, um ato inovador, uma invenção social, enfim. Quase que por definição, as invenções, e particularmente as invenções sociais, são imprevisíveis, não se deixam capturar por nenhum sistema apriorístico de causalidade. Também por isso, a ordem social deve ser entendida como um sistema aberto de relações causais relativamente estáveis.

Na origem da mudança de comportamentos encontra-se, embora não exclusivamente, uma alteração no modo de refletir o complexo das relações sociais, seus determinantes e significados. As relações “objetivas” do mundo aparecem sob nova luz, induzindo modificações na forma pela qual os agentes se inserem na ordem social e por aí modificando “objetivamente” aquelas relações. O desempenho dos atores sociais se orienta pelo que consideram deva ser a estrutura da objetividade do mundo e pelo que deve ser feito para que tal objetividade se constitua. Sabendo-se que nem todos os agentes sociais “vivem” da mesma maneira a “objetividade”, a estrutura relativamente estável de relações resultará, portanto, do conflito social pela implantação de ordens “objetivas” distintas. É no desenrolar desse incessante conflito, de intensidade todavia variável, que surgirão as invenções, as inovações sociais, desestabilizadoras do sistema “objetivo” de causalidades. Usando, outra vez, uma linguagem antiga, para um cético moderado, a ordem social não é, produz-se, e produz-se como resultado permanentemente em suspenso do conflito sobre aquilo que os diversos atores sociais supõem que ela deva ser.

Sendo o analista político também um agente social, decorre, imediatamente, a percepção de que o ceticismo moderado que adoto não se contrapõe apenas, como foi sugerido inicialmente, à posição corrente entre os analistas de políticas públicas, mas a todo sistema fechado de crenças que ofereça, em nome da “objetividade”, uma explicação “científica” da ordem social ou, alternativamente, que proponha com garantias “científicas” uma explicação dos determinantes “objetivos” dessa ordem. Em realidade, a análise de políticas públicas não consiste em nada mais do que num rótulo novo para o vetusto exercício de investigação e formulação de teorias sociais. Melhor dizendo, a análise contemporânea de políticas públicas trata, precisamente, da temática clássica das teorias sociais — a distribuição e redistribuição do poder, o papel do conflito, os processos de decisão, a repartição de custos e benefícios

sociais, por exemplo, somente com a diferença de atentar, com maior cuidado, para a necessidade de demonstrar, ao contrário de apenas presumir ou imputar, a plausibilidade de suas hipóteses.

As relações de poder e conflito, os ganhos e perdas sociais, a estabilidade ou instabilidade da ordem social não se dão apenas, nem se resolvem nunca, no círculo rarefeito dos elegantes sistemas conceituais, mas na efetiva disputa em torno de políticas específicas. Do mesmo modo, um moderado entendimento de como se constitui a "objetividade" de uma política requer a captação dos processos, rotineiros alguns, inovadores outros, que a produzem e garantem temporariamente. A análise a que se procederá a seguir busca, em consequência, representar o impacto diferencial do exercício do poder e da expressão do conflito na distribuição de custos e benefícios sociais no contexto de uma ordem política autoritária.

## CAPÍTULO 2

# LEGISLAÇÃO, INSTITUIÇÕES E RECURSOS DA POLÍTICA SOCIAL BRASILEIRA

### 1. HISTÓRICO\*

Convencionalmente, o histórico da interferência governamental na regulamentação das relações sociais no Brasil não se afasta do padrão revelado pela experiência de outros países. Após o predomínio incontestável da ideologia capitalista mercantil, que fazia de todas as relações sociais contratos livremente ajustados entre indivíduos juridicamente iguais e, portanto, submetidas aos códigos de direito privado, a crescente intensidade e magnitude dos conflitos gerados pela forma industrial de produção e acumulação de bens termina por provocar a ingerência do Estado no âmbito das relações de trabalho, em primeiro lugar, evoluindo, posteriormente, para o que, por costume, se denomina de legislação previdenciária<sup>1</sup>. Distinguem-se os países, entretanto, no que diz respeito ao início da ação estatal, à *ordem* e ao *ritmo* em que os regulamentos sociais vão sendo estabelecidos, ao *escopo* da legislação, tanto em termos dos grupos sociais "legislados", quanto em termos do número de dimensões sociais cobertas pela legislação, no *formato burocrático* de administração dos programas, no esquema de *financiamento* e, finalmente, distinguem-se os países quanto à articulação dos programas sociais, presuntivamente destinados a maximizar a *equidade* com as demais políticas governamentais, sobretudo aquelas que têm por objetivo maximizar a *acumulação*. Não muito rigoroso-

\* As fontes primárias e secundárias que permitiram a reconstrução da primeira parte deste capítulo são excessivamente variadas para mencioná-las, a cada passo, em notas de pé de página. Assim, optou-se pelo acréscimo de um anexo bibliográfico, listando as fontes consultadas, e apenas referindo em notas uma ou outra passagem de particular importância. Isto não quer dizer, em hipótese alguma, que tais fontes sejam de relevância comparativamente menor. Ao contrário, sem o paciente trabalho hermenêutico, sobretudo dos juristas, seria bastante mais difícil a reconstrução do histórico legislativo tentado na primeira parte deste capítulo. O anexo bibliográfico atende, sobretudo, a requisitos de exposição, por um lado, e, por outro, atesta precisamente a importância da bibliografia consultada.

<sup>1</sup> Alguns estudos, baseados em comparações internacionais, têm procurado estabelecer as conexões entre a evolução legislativa, a estrutura social e as modificações ideológicas. Tal empreendimento será tentado, também, em relação ao Brasil, mas em capítulo posterior, confinando-se o presente capítulo à circumspecta descrição da história jurídica do problema.

samente, do ponto de vista técnico, mas suficiente para os propósitos desta investigação, entender-se-á por *equidade* o ideal de reduzir ou extinguir desequilíbrios sociais e por *acumulação* as ações destinadas a aumentar a oferta de bens e serviços disponíveis.

É usual afirmar-se que, uma vez iniciada a interferência do Estado na regulação social, deflagra-se inexorável tendência à expansão do *escopo* dessa interferência, ainda que em ordem e ritmos variáveis de país para país, levando a uma convergência na produção estatal, mais ou menos uniforme, de uma política de bem-estar, independente dos atributos políticos dos diversos países, embora vinculada à variação em seus respectivos níveis de riqueza<sup>2</sup>. Diferenças menores, como, por exemplo, o limite de idade para retirar-se alguém do esforço de acumulação (aposentadoria, na linguagem previdenciária corrente), tenderiam, também, a desaparecer, a longo prazo, enquanto os formatos burocráticos seriam pouco relevantes para a maior ou menor equidade da política governamental de bem-estar. Recente levantamento dos programas de previdência social em todo o mundo, patrocinado, em 1975, pelo Departamento de Saúde, Educação e Bem-Estar dos Estados Unidos, e comparado a levantamentos anteriores semelhantes, sugere a plausibilidade da tendência à universalização do escopo dos programas sociais:

	1940	1949	1958	1967	1975
<b>Algum tipo de programa</b>	57 (100%)	58 (100%)	80 (100%)	120 (100%)	128 (100%)
<b>Velhice, invalidez, dependentes</b>	33 (58%)	44 (74%)	58 (72%)	92 (77%)	108 (84%)
<b>Doença e maternidade</b>	24 (42%)	36 (62%)	59 (74%)	65 (54%)	71 (55%)
<b>Acidentes de trabalho</b>	57 (100%)	57 (98%)	77 (96%)	117 (97%)	128 (100%)
<b>Desemprego</b>	21 (37%)	22 (37%)	26 (32%)	34 (28%)	37 (24%)
<b>Abonos familiares</b>	7 (12%)	27 (46%)	38 (47%)	62 (52%)	66 (51%)

Fonte: US Department of Health, Education, and Welfare. *Social Security Programs Throughout the World, 1975*. As percentagens foram adicionadas.

Como se verifica, a cada ano do recenseamento o número de países aumentava sem que se alterasse significativamente a ordem de frequência, a nível agregado, dos diversos programas, o que não contraria a variação em sua ordem de implantação, evidenciada pela instabilidade dos percentuais. Aparen-

<sup>2</sup> Exemplo paradigmático desta posição, com apenas uma nuance anotada a seguir, pode ser encontrado em Frederick Pryor, *Public Expenditures in Communist and Capitalist Nations*. Irwin Dorsey, 1968. Sobre tudo capítulos IV e V.

temente, a tendência universal da política de bem-estar é iniciar-se com programas relativos a acidentes de trabalho, expandindo-se para a cobertura de velhice, invalidez e dependentes, depois, doença e maternidade, alargando-se para abonos familiares (salário-família e salário-educação, por exemplo) para chegar, finalmente, ao seguro-desemprego.

De acordo com a mesma fonte, a seqüência seguida pela legislação brasileira estaria conforme à tendência macro tendo-se iniciado com a proteção a acidentes de trabalho (1919), seguida por legislação simultânea sobre velhice, invalidez e morte (dependentes) e doença e auxílio-maternidade (1923), seguida por regulamento sobre abonos familiares (1941) e, finalmente, uma espécie de auxílio-desemprego (1965). Antes de discutir sistematicamente a plausibilidade da hipótese da convergência convém, entretanto, descrever, em pormenor, a evolução do problema social no Brasil, sob sua forma legislativa e organizacional, e fixar os contornos do sistema de regulação social contemporâneo, tal como convencionalmente entendido.

A primeira constituição brasileira, de 1824, não apresenta nenhuma originalidade em relação às demais constituições da época, no que diz respeito à problemática social. Muitas décadas ainda transcorreriam, no mundo e no Brasil, até que as elites dominantes, sob pressão de contra-elites, ou mesmo das massas, como sugerem alguns investigadores<sup>3</sup>, ou em movimento antecipatório visando apaziguar os conflitos que seriam certamente gerados pelos processos de acumulação, segundo outros<sup>4</sup>, se dispusessem a considerar a existência de um problema social que incumbia ao poder político, simbolizado pelo Estado, administrar. Embora os efeitos perversos da acumulação econômica por via do crescimento da produção industrial fossem já visíveis na Inglaterra, na França e nos Estados Unidos, principalmente, a inexistência de movimentos reivindicatórios organizados facilitava a hegemonia indisputada da crença em que o "mercado", onde se encontravam indivíduos juridicamente iguais e autônomos, capazes de firmar acordos que a ninguém mais interessava, constituía o mecanismo mais eficiente, malgrado suas falhas setoriais e ocasionais, para combinar as mais elevadas taxas de acumulação de riquezas à mais justa distribuição possível de benefícios econômicos e, em decorrência, sociais.

Seria um erro considerar que os defensores do "mercado" como alocador de recursos e recompensas supusessem que, como resultado final de sua operação, se obtivesse uma sociedade perfeitamente igualitária. O que estimavam sim é que a distribuição de benefícios, em qualquer sociedade, deveria refletir a distribuição diferenciada de capacidades e talentos, em oposição à estratificação fundada nos mecanismos de cooptação familiar, próprios da corporação de ofícios que antecederam ao mercado como forma de organizar a produção. A utopia de organizar a sociedade de acordo com os indicadores do

<sup>3</sup> Esta é a nuance da posição de Pryor, que apresenta a sindicalização como variável interveniente importante para a explicação do histórico da legislação social. Cf. Pryor, *ob. cit.*, p. 291.

<sup>4</sup> A política social, ou previdenciária, como estratégia de cooptação das massas é explicitamente afirmado por 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)", *in: Estudos CEBRAP*, 15, janeiro-março 1976.

“mercado”, estimulada pelo início da produção mercantil generalizada do século XVIII, e que só será viabilizada pela revolução industrial que ocupa a primeira metade do século XIX, não almejava a constituição de uma sociedade na qual todos, por igual, dispusessem da mesma quantidade de bens e serviços disponíveis, mas, ironicamente, que a cada qual fosse destinada magnitude de bens e serviços de acordo com suas capacidades.

Tratava-se, em sua estrita acepção, de uma utopia meritocrática, fundada na crença de que o problema da igualdade restringia-se à possibilidade de que todos os cidadãos tivessem acesso aos recursos que os armariam para a competição no “mercado” e na crença de que o jogo desimpedido da oferta e da procura seria suficiente para premiar os mais capacitados. Associados a qualquer concepção meritocrática resistem, solidamente, o suposto de uma desigualdade natural entre os homens e o juízo de valor de que tal desigualdade transparece no “mercado” e não deve, sob pena de cometer-se injustiça equivalente, ser transtornada por intervenções do poder político, sob pressão de “fracassados” ou, comparativamente, “incompetentes” cidadãos. A sociedade resultante será, certamente, permeada por desigualdades, porém tratar-se-á de desigualdades naturais que não incumbe ao Estado remediar. Privadamente, podem os menos aquinhoados associar-se para amparo mútuo, ademais do apelo, que lhes é permitido, à caridade pública. Deveria ficar, porém, indubitavelmente compreendido, durante o século XIX, que o recurso às associações de socorro mútuo, ou aos auxílios proporcionados pelos bem sucedidos, não constituía prova de que o “mercado” era ineficiente ou “injusto” mas, ao contrário, indiscutível evidência da inferioridade dos pobres e desvalidos. Necessitar de ajuda ou cooperação social convertia-se, assim, em estigma pessoal antes que sugestão de que a nova forma de organizar a produção não era satisfatória. Os homens são desiguais, sustenta o credo meritocrático, e a distribuição de benefícios econômicos e sociais reflete essa desigualdade, através do mercado, e nenhuma ação pública, tendo por objetivo escamotear esse duro fato, é legítima.

O Brasil de 1824, apoiado em uma organização escravista da produção, ao mesmo tempo em que iniciava a construção de um Estado nacional sob inspiração de discípulos do liberalismo progressista da época, constituiria esdrúxulo exemplo de desvio ideológico e organizacional, caso estruturasse sua vida jurídica em descompasso com o que havia de mais “avançado” à época. Em realidade, ao desconhecer a existência de um problema social, por um lado, e ao recusar-se a regular profissões, abolindo as remanescentes corporações coloniais de ofício, por outro, a constituição de 1824 acertava seu passo com a modernidade de início do século XIX<sup>5</sup>. É na omissão do problema do trabalho escravo que a ordem jurídico-política iniciada em 1824 revela-se reacionária. Mas este não era problema simples e a estratégia das elites brasileiras no encaminhamento do problema parece ter sido mais complexa do que tomá-

<sup>5</sup> É possível traçar-se, preliminarmente, a descontinuidade entre a primeira constituição do Brasil independente, aspirante à modernidade, e a visão feudal-corporativa do mundo dos “ofícios” que a precedera em A. C. Cezarino Jr., *Direito Social Brasileiro*. São Paulo, Saraiva, 1970, 1º vol., pp. 120 e segs.

la como pura decorrência dos interesses conservadores dos proprietários de escravos<sup>6</sup>.

O princípio da não-regulamentação das profissões, capítulo importante do tratado *laissez-fairiano* da organização social, será reafirmado pela constituição republicana de 1891, que consagrará seu parágrafo 24, artigo 72, mesmo após a revisão constitucional de 1926, ainda uma vez, à liberdade das profissões, arcaico eco, em pleno século XX, do ideário anticorporativo do século XVIII.

Ainda em contraponto ao movimento espontâneo que se reproduzia em outros países, a inexistência de uma legislação de proteção social provocou, também, no Brasil o aparecimento de associações privadas, restritas a ofícios, e que são, ao mesmo tempo, uma resposta às inovações das regras do jogo da *acumulação* e uma tentativa de recuperar os privilégios e identidades das corporações de ofícios. Assim é que, entre outras, funda-se, em 1834, a Sociedade Musical de Beneficência e, em 1838, a Sociedade Animadora da Corporação de Ourives, ambas privadas e ambas discriminatórias profissionalmente. Quando, menos de um século depois, o poder público reconhece que a problemática social não era estritamente privada e organiza as primeiras tentativas de proteção social em termos de categorias profissionais, estará seguindo os resíduos ideológicos da ordem pré-mercantil, certamente, mas, também, obedecendo à própria identificação social e econômica dos diversos estratos populacionais envolvidos no processo de acumulação.

Também sem manifestar excessiva originalidade em relação à experiência internacional, é o comportamento da burocracia civil e militar do estado que consegue, em primeiro lugar, privilégios de proteção social, ainda que baseados, mais uma vez, em atributos ocupacionais. Antes mesmo da abolição do sistema imperial e logo após a extinção formal do sistema escravista, surge a primeira lei amparando os empregados das estradas de ferro do Estado (Lei 3.397, de 24 de novembro de 1888), sob a forma tradicional de Caixa de Socorro, isto é, provendo pequena ajuda durante períodos de doença, mas, sobretudo, garantindo digno e cristão auxílio-funeral. Ao que se segue, ainda antes da República, o Decreto 10.269, de 20 de julho de 1889, criando o Fundo de Pensões do Pessoal das Oficinas da Imprensa Nacional.

A política republicana não altera, substancialmente, o padrão de que, uma vez iniciado, o processo de proteção social tende a se disseminar por estratos cada vez mais amplos da sociedade e cobrindo incidentes cada vez mais diversos. Em 1889, promulga-se o direito a férias de 15 dias para os trabalhadores no abastecimento de água da Capital Federal, logo estendido aos ferroviários da Estrada de Ferro Central do Brasil. Como evidência de que a presença reivindicatória e privilegiada dos ferroviários (públicos), assim como dos portuários (igualmente públicos), na legislação social brasileira não é fenômeno da década de 60 deste século, pode-se tomar o Decreto 565, republicano, de 12 de julho de 1890, garantindo direitos de aposentadoria a todos os ferroviários, públicos, naturalmente, ao mesmo tempo em que se criava, em 1890, fundo de pensão para o pessoal do Ministério da Fazenda e para o pessoal da

<sup>6</sup> Cf., sobre a matéria, Wanderley Guilherme dos Santos, “A praxis liberal no Brasil”, in: *Ordem Burguesa e Liberalismo Político*. São Paulo, Duas Cidades, 1978.

Estrada de Ferro Central do Brasil (que já gozava do direito a férias), estendi- do ao pessoal do Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro, em 1892, ao pessoal da Casa da Moeda, em 1911, e ao pessoal da Capatazia dos Portos do Rio de Janeiro, em 1912.

É só em 1890, pelo Decreto 439, de 31 de maio, que o poder público no Brasil, e ainda uma vez replicando os estágios das *intenções* de todas as elites incumbidas de administrar a acumulação mercantil-industrial, manifesta preocupação pelo uso da força de trabalho infantil, enunciando as bases da assistência à infância desvalida, remota origem, com igual parcimônia de resultados, da contemporânea Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNA-BEM). Logo a seguir o Decreto 1.313 do Governo Provisório, de 17 de janeiro de 1891, regulamentaria o trabalho dos menores nas fábricas da Capital Federal, decreto que, para surpresa dos fetichistas da lei, jamais foi cumprido.

Ultrapassando o âmbito dos profissionais do Estado, apenas em 1903 tem efetivamente início a série de medidas governamentais que, ao mesmo tempo em que garantia o reconhecimento da existência de categorias *sociais*, para além da existência *individual* dos cidadãos, reafirma timidamente a concepção da partilha *profissional* da população, para efeito de direitos perante o Estado, concepção que, como se viu, não será alterada nem mesmo pela revisão constitucional de 1926. Ademais, antes de que, via legislação previdenciária, os direitos do cidadão perante a sociedade sejam reconhecidos independentemente de sua posição *ocupacional*, passar-se-á pela constituição de 1934, a qual, ao mesmo tempo que reconhecerá a obrigação social do Estado, lhe garantirá o direito de regular o exercício das profissões<sup>7</sup>.

30 anos antes da constituição de 1934, entretanto, foi, sem dúvida, passo arrojado, por parte do poder público, reconhecer aos profissionais da agricultura e indústrias rurais o direito de organização e formação de sindicatos, em 1903, seguido pela legislação de 1907, que assegurava o mesmo direito a qualquer categoria profissional. O impacto dessa legislação, se efetivamente honrada pelos diversos governos, está ainda por ser fidedignamente estabelecido, quer em termos do número de organizações que se criaram, quer na abrangência efetiva das organizações — número de pessoas afiliadas e participantes. Em qualquer caso, a aceitação da idéia de que agrupamentos sociais, reunidos por interesse comum, pudessem ser admitidos como interlocutores no debate social — o que já havia sido reconhecido para os atores em posição privilegiada no processo de acumulação, isto é, os detentores do capital, desde a primeira metade do século XIX — provocou importante fissura na ordem jurídico-institucional *laissez-fairiana*, *strictu sensu*, ao admitir a legitimidade de demandas coletivas, antes que estritamente individuais. Tratava-se, sobretudo, de abrir nova arena de conflito em relação à qual o poder público, agora, além do poder privado organizado, estava obrigado a tomar uma posição, com to-

dos os custos e benefícios daí decorrentes. O sindicalismo legal irrompia na vida política brasileira e passava a ser um dos dados "objetivos" da realidade<sup>8</sup>.

Considerando-se as repercussões a longo prazo desta abertura legal, diminui de importância o fato de que, três anos antes, pelo Decreto nº 1.150, de 5 de janeiro de 1904, tenha-se assegurado, juridicamente, o salário dos trabalhadores agrícolas, ao lhes conferir privilégios para pagamento de dívidas que não podiam incidir sobre sua remuneração básica. A legislação rural, no sentido de proteção ao trabalhador agrícola, sempre foi, até recentemente, mais de fachada do que efetiva, em virtude da resistência dos interesses latifundiários oligárquicos. Relevante é o aparecimento de um novo ator organizado no cenário político — o movimento sindical — e, rapidamente, o poder público irá perceber a importância de que tal organização seja por *profissões*, que é o que vai marcar, decisivamente, a sequência da regulação social no Brasil até recentemente.

Uma vez admitido o direito de categorias profissionais organizarem-se em sindicatos para a defesa do que considerassem seus interesses comuns e independentemente da tutela do Estado, fixaram-se, imediatamente, as metas pelas quais passou a lutar a população urbana industrial, a saber, regulamentação da jornada do trabalho, das condições do trabalho (acidentes e higiene), do repouso do trabalho (descanso semanal e direito a férias) e da participação dos menores e mulheres no esforço de acumulação. Como se percebe, todo o esforço de regulamentação reivindicada pelas organizações sindicais operárias dirigia-se às condições em que se processava a acumulação com escasso, se algum, interesse por medidas historicamente consideradas como representativas do Estado de bem-estar, isto é, aquelas destinadas a garantir fluxo de renda aos que, por variados motivos, já não participam mais do processo acumulativo (por exemplo, aposentadoria por tempo de serviço, idade ou invalidez, pensões devidas aos dependentes em caso da morte do membro da família responsável pela sobrevivência desta, etc.).

<sup>8</sup> A literatura sobre o sindicalismo brasileiro costuma menosprezar o impacto desta lei, considerando-a apenas como um reconhecimento do caráter *assistencial* dos sindicatos e que pouco teria contribuído para a participação efetiva da força de trabalho industrial no processo de desenvolvimento político e social brasileiro. Penso ao contrário. Em primeiro lugar, mesmo do ponto de vista estritamente jurídico, a lei de 1907 não considerava o sindicato como entidade estritamente jurídica, conferindo-lhe o direito de defesa dos interesses gerais das profissões. Em segundo lugar, e fundamentalmente, os limites de ação de qualquer organização social, definidos por lei, serão ou não respeitados por força do peso político dos grupos que lhes dão vida, antes que pela obediência formal aos estatutos legais. Se a lei de 1907 não se seguiu, aparentemente, nenhuma alteração significativa no comportamento da mão-de-obra industrial, tal não se deve à letra da lei, mas à dinâmica real dos conflitos sociais. Evidência em favor desta interpretação das conexões entre legislação e comportamento pode ser encontrada no fato de que, embora a legislação sindical, praticamente até hoje, se molde pelas indicações estabelecidas pela Carta de 1937, a vivacidade do movimento operário variou, de 1937 a 1945, de 1945 a 1947, de 1947 a 1950, de 1950 a 1963 e de 1964 até agora. Ou seja, tomando-se a agressividade do movimento operário como indicador de sua vitalidade verifica-se que esta varia, consideravelmente, sob o mesmo estatuto jurídico quanto à legislação sindical, porém bastante conforme à disposição mais ou menos favorável dos diversos governos em relação ao movimento operário. A lei era a mesma, a política era, entretanto, diferente. Por isso, considero que a lei de 1907 foi, *juridicamente*, importante, e o que ocorreu, praticamente, não pode ser a ela atribuído, mas a outros condicionantes do sistema político, aí incluído o próprio poder organizacional do movimento operário.

<sup>7</sup> É verdade que a constituição de 34, neste particular, somente legitima, constitucionalmente, o que o governo revolucionário de Vargas já vinha promovendo, *ex parte sua*, desde há muito, como se pode comprovar pela compilação de leis realizada por Alfredo João Louzada, *Legislação Social-Trabalhista*. Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, Rio, 1933.

E, não obstante, apenas uma das medidas constantes da agenda de reivindicações da força de trabalho industrial será alcançada antes da promulgação e implementação de regulamentos voltados para o que poderia, em sentido largo, ser considerado o problema da equidade. Em outros termos, o poder público brasileiro demorou menos em regular as compensações sociais devidas àqueles que participavam do processo de acumulação, em condições de inferioridade quanto à magnitude dos recursos de poder de que dispunham, do que em regular as condições nas quais o próprio processo de acumulação se processava.

Em realidade, da agenda de demandas dos sindicatos industriais, que repercutiam e se expressavam no próprio Congresso, apenas a regulamentação dos acidentes de trabalho foi obtida antes da data que se considera, simbolicamente, como o início de uma política social, no sentido previdenciário, no Brasil. Toda a legislação cobrindo as relações no processo da produção e acumulação, com exceção daquela, será produzida no contexto já de uma política previdenciária compensatória e, irônica porém não paradoxalmente, apenas na segunda metade da década passada é que a primeira medida social, *latu sensu* — a de acidentes de trabalho —, será incorporada à legislação previdenciária, *strictu sensu*<sup>9</sup>.

Não obstante as demandas e greves articuladas e desencadeadas pelas organizações sindicais, bem como as sucessivas tentativas parlamentares de regular as condições de desempenho do fator trabalho no processo de acumulação, desde 1907, apenas a questão dos acidentes de trabalho será, finalmente, objeto de intervenção do poder público, 13 anos após sua articulação explícita no Congresso. Com efeito, já em 1904, três anos antes, portanto, de que as categorias profissionais obtivessem o direito legal de organização, já o deputado Medeiros e Albuquerque apresentava projeto de lei sobre acidentes de trabalho, no que foi seguido, em 1908, por projetos de Gracho Cardoso e Wenceslau Escobar sobre o mesmo assunto e com o mesmo resultado, isto é, nenhum.

Mas é sobretudo em 1911 que o deputado Nicanor Nascimento decide apresentar projeto de lei abrangendo a maior parte da agenda das organizações sindicais: fixava em 12 horas a jornada de trabalho no comércio, impedia a obrigação de trabalhar aos domingos e feriados, estabelecia o repouso semanal obrigatório de 12 horas seguidas, proibia o trabalho noturno de menores de 18 anos ao mesmo tempo que aos menores de 10 anos não seria permitido participar do processo de acumulação, em qualquer hipótese, ademais de obrigar as empresas a manter escolas se empregassem mais do que 30 menores analfabetos. Talvez seja desnecessário esclarecer que o projeto do deputado Nicanor Nascimento perdeu-se em meio a tantas outras iniciativas parlamentares cujo objetivo era, obviamente, a regulamentação das condições de acumulação.

Em 1912, o deputado Figueiredo Rocha feriu, provavelmente, uma das mais enraizadas regras de etiqueta social ao propor projeto de lei fixando em oito horas diárias a duração da jornada de trabalho, nada menos do que 30% a menos do que o já audacioso movimento de Nicanor Nascimento havia sugerido um ano antes. Em pura perda, entretanto, como em pura perda se-

<sup>9</sup> Ver nota 11.

ria a tentativa de Maximiliano de Figueiredo ao apresentar, em 1915, o primeiro projeto de um código do trabalho abrangendo toda a problemática das relações entre a força de trabalho e os detentores do capital no processo de acumulação. O Estado brasileiro, quer por sua representação parlamentar, quer pela posição do Executivo, mantinha-se inflexível quanto à intervenção do poder público nos processos acumulativos. E apenas em 1917 é que se abre a primeira brecha, por assim dizer, constitucional no aparato jurídico brasileiro ao se criar a Comissão de Legislação Social na Câmara dos Deputados, que teria breve porém importante papel, senão no progresso, pelo menos na verbalização da problemática da equidade *versus* acumulação no desenvolvimento do país<sup>10</sup>. Será a esta Comissão que será delegada, pela revisão constitucional de 1926, competência para regular as relações trabalhistas e perante a qual serão verbalizadas algumas das reivindicações sociais cujo atendimento só virá à luz na segunda metade do presente século.

A 15 de janeiro de 1919 será atendida a única medida da pauta de reivindicações sindicais com impacto evidente sobre o processo de acumulação. Pelo Decreto-Lei nº 3.724, ficou estabelecida a responsabilidade potencial do empregador pelos acidentes no trabalho que viessem a ocorrer, resguardados, como de praxe, os incidentes por negligência ou incompetência do empregado. E foi só. Até 1923, quando se abre outro período da regulamentação pública do problema social no Brasil, nada de relevante virá a ocorrer no país, tanto no que concerne aos problemas relativos às condições de acumulação, quanto, em sentido estrito, no que diz respeito aos problemas da equidade.

E, ainda assim, a lei de 1919 merece alguma qualificação, enquanto instrumento eficaz para regular um aspecto do processo acumulativo. O Decreto 3.724 inspirou-se no que internacionalmente se denomina teoria objetiva do risco profissional, o que, sucintamente, retira, em princípio, responsabilidade automática, quer do empregador, quer da sociedade em geral, pelo infortúnio ocorrido aos membros da força de trabalho no processo da produção. Trata-se de considerar o acidente de trabalho como risco inerente ao próprio trabalho e, *conseqüentemente*, a obrigação de indenizar o trabalhador acidentado inscrever-se-ia mais na área da *concessão* de privilégios sociais do que, propriamente, no âmbito da regulação do processo acumulativo, isto é, das relações de trabalho. Daí que os processos sobre acidentes de trabalho permanecessem, até 1924, na esfera dos conflitos privados, a rigor policiais, devendo o acidentado solicitar abertura de inquérito policial, dando início ao processo judicial que terminaria por definir a procedência da demanda e a compulsoriedade ou não da indenização.

A reforma da lei, em 1924, patrocinada pelo Conselho Nacional do Trabalho, criado um ano antes, estende os seguros de acidentes de trabalho ao comércio e agricultura, elimina o inquérito policial em grande número de casos, mas mantém os depósitos empresariais de seguros por acidentes de trabalho sob responsabilidade de companhias seguradoras privadas e ainda adere à doutrina do risco profissional objetivo. Se é verdade que o Decreto 24.637, de

<sup>10</sup> Que o problema de equidade estava essencialmente ligado ao problema de acumulação havia sido percebido e vocalizado pelo menos doze anos antes por Evaristo de Moraes, *Apontamentos de Direito Operário*, Imprensa Nacional, Rio, 1905. 1.º capítulo, conforme a 2.ª edição, LTR Editora, São Paulo, 1971.

1º de julho de 1934, obriga o empregador a fazer o depósito obrigatório em órgãos do governo — generalizando a iniciativa já instituída pela legislação que criara o IAPM, em 1933, o Decreto-Lei 7.036, de 10 de novembro de 1944, em compensação, consagra a teoria do risco objetivo — o que só se alterará pela Lei 5.316, de 14 de julho de 1967, que integra o seguro por acidentes de trabalho à previdência social, implicitamente reconhecendo tratar-se de um risco “social” do processo acumulativo, a ser compensado previdenciariamente<sup>11</sup>.

Em 1923, inspirado por industriais com os quais mantinha contatos estreitos, segundo pertence à história, o deputado paulista Eloy Chaves apresenta projeto logo transformado, em 24 de janeiro, no Decreto-Lei nº 4.682, criando a Caixa de Aposentadoria e Pensão dos Ferroviários. Tipicamente, ela se destinava à criação de um fundo, mediante a contribuição dos empregadores, dos empregados e do Estado (este através de recursos adicionais de tributação e, portanto, mediante recursos extraídos do público), com o objetivo de garantir parte do fluxo da renda normalmente auferida pelo empregado, no momento em que ele se desligasse da produção — por velhice, invalidez ou por tempo de serviço —, ou a seus dependentes em caso de morte, além de assistência médica. Instaurava-se o esquema clássico, onde o empregado abre mão de parte de sua renda no presente, enquanto ainda participa do processo de acumulação, a fim de obter parte dela, no futuro, quando dele já estiver ausente. A rigor, tratava-se, ainda, de um *contrato*, mediante o qual a empresa e seus empregados comprometiam-se a sustentar o empregado atual, no futuro, em troca de parcela da renda deste, no presente. Não se tratava de um direito de cidadania, inerente a todos os membros de uma comunidade nacional, quando não mais em condições de participar do processo de acumulação, mas de um compromisso a rigor privado entre os membros de uma empresa e seus proprietários. Ademais, a previdência de que se cuidava cobria apenas os empregados de uma só e mesma empresa, ou seja, o capítulo moderno da legislação social brasileira abre-se caracterizado, basicamente, por estabelecer uma dimensão extra nos contratos de trabalho, um novo tipo de *contrato social*, em que as partes contratantes abdicam de parcela da renda a que teriam direito no presente e por restringir o escopo do contrato aos participantes da comunidade mais elementar da sociedade industrial moderna, isto é, a empresa.

Alguns aspectos da Lei Eloy Chaves merecem referência especial, entretanto, já que sofrerão importantes modificações ao longo do tempo, assim como a legislação que sucederá o formato CAPs. Desde logo, o Decreto-Lei 4.682, embora prevendo a prestação de serviços médicos aos beneficiários das caixas de aposentadorias e pensões, não fixava a magnitude dos fundos que poderiam ser destinados a tais serviços. O Decreto 20.465, de 1º de outubro de 1931, que promove a reforma da legislação das CAPs, fixa em 8% do total de fundos disponíveis o máximo que poderia ser gasto em assistência médica, montante logo a seguir aumentado para 10%, pelo Decreto 21.081, de 24 de fevereiro de 1932. O teto de 8% será fixado, também, para o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos, pelo parágrafo 2º, artigo 46, do decreto

<sup>11</sup> Sobre a matéria, ver Arno Gaspar Tatsch, “Infortúnio do Trabalho e a Proteção Acidentária aos Trabalhadores”, in: *Revista dos Tribunais*, ano 63, vol. 70, dezembro 1974.

que o criara em 1933. Por aí se verifica que a prestação de serviços médicos não era contemplada como uma finalidade expressiva das instituições previdenciárias. Cedo, todavia, a realidade social do país imporia suas razões, e os limites de gastos com assistência médica foram sendo violados até a consagração legal definitiva das carências da população coberta pela legislação previdenciária, tal como se encontra no artigo 46, da Lei 5.890, de 8 de junho de 1973, e que altera a Lei Orgânica da Previdência Social, de 1960, onde se lê: “a amplitude da assistência médica será em razão dos recursos financeiros disponíveis e conforme o permitissem as condições locais”. A pressão sobre os gastos com assistência médica origina-se em áreas que escapam à Previdência Social, *strictu sensu*, e a esta não cabe senão reconhecer a impositividade das condições sociais brasileiras.

O segundo aspecto relevante refere-se ao esquema de financiamento. Como já mencionado, o financiamento das caixas de aposentadorias e pensões, iniciado pela Lei Eloy Chaves, e seguido por todas as demais, era tripartido, isto é, provinha de recursos extraídos dos empregados (3% sobre os respectivos vencimentos), da empresa, ou empregador, e do Estado. A parte relativa ao Estado era proveniente de carga tributária adicional sobre os serviços prestados por aqueles cobertos pela Caixa (isto é, no caso dos transportes ferroviários, tributo adicional sobre o tráfego ferroviário, sobre o tráfego marítimo, no caso dos portuários etc.). Ao longo do tempo, a contribuição estatal passou a originar-se em variado espectro de tributos sob a designação genérica de “quotas de previdência”. A contribuição dos empregados para o fundo previdenciário não sofrerá alteração, a não ser em matéria de *quantum*, até hoje, no que diz respeito aos trabalhadores urbanos, assim também como a forma estatal de participação no financiamento da legislação previdenciária (aumento da carga tributária sobre o público em geral) não se modificará drasticamente. A participação do empregador, entretanto, será alterada substancialmente ao longo da história e merece, portanto, ser comentada.

De acordo com a Lei Eloy Chaves, a contribuição do empregador era função da renda *bruta anual* da empresa (inciso b da Lei 4.682, de 24/01/1923), equivalente a 1% dela. Apenas por razões contábeis e atuariais a empresa era obrigada, pelo artigo 5º da mesma lei, a depositar, mensalmente, o valor correspondente ao total dos descontos sobre o salário dos empregados. Ao final do ano, apurado o valor legal devido pela empresa (1% sobre a renda anual bruta) e comparado com o total do que fora mensalmente descontado, verificar-se-ia se a empresa estava em débito com a Caixa, em cujo caso deveria realizar a contribuição restante, ou não, em cujo caso “a empresa nada terá direito a haver da Caixa, não sendo admissível, em caso algum, que a contribuição da empresa seja menor que a de seu pessoal”. Em outras palavras, enquanto, legalmente, a contribuição dos empregados seria função da massa total de salários, a participação da empresa deveria ser decorrente de seu *faturamento*, do ponto de vista legal, e só por razões contábeis e atuariais é que o recolhimento, mensal, deveria ser equivalente à contribuição dos empregados (função da massa salarial).

Tal esquema foi preservado mesmo quando organizacionalmente as instituições previdenciárias transformaram-se, de maneira significativa, com a criação do IAPM, em 1933, abrangendo categorias profissionais inteiras, em

substituição às Caixas, restritas às empresas<sup>12</sup>. De acordo com a lei que criou o IAPM, o financiamento dos serviços era semelhante ao das Caixas: uma porcentagem do salário dos empregados, mais as "quotas de previdências" do Estado, mais 1,5% sobre o faturamento anual das empresas. Quer dizer, a única alteração foi o aumento da alíquota devida pelas empresas, mas o princípio era o mesmo, a saber, a contribuição empresarial derivava de seu faturamento. Ainda uma vez, entretanto, e pelas mesmas razões atuariais, tal contribuição seria recolhida mensalmente em montante igual àquele extraído da massa de salários.

Não obstante, a inclusão dos trabalhadores da pesca entre os beneficiários dos serviços do IAPM proporcionou um precedente que, consuetudinariamente, a princípio, iria ser consagrado juridicamente pela Lei Orgânica da Previdência Social em seu artigo 69, parágrafo III. Desde que era praticamente impossível estipular fiscalmente a renda bruta anual das empresas de pesca, a contribuição do empregador ficava, desde logo, resumida ao montante equivalente à contribuição dos empregados. Em termos de princípio, isto significava que a contribuição empresarial tornou-se função da massa salarial paga pela empresa e não de seu faturamento, em reviravolta fundamental quanto ao espírito da lei, e cujas conseqüências serão posteriormente discutidas. Assinale-se aqui, somente, que tal modificação de princípio foi permitida por uma, por assim dizer, dificuldade atuarial, visto ser praticamente impossível calcular a renda bruta anual das empresas de pesca. O que era exceção nos regulamentos do IAPM tornou-se, rapidamente, a regra segundo a qual a contribuição do empregador devia ser apenas equivalente à contribuição do empregado, regra consagrada, como se mencionou, na Lei Orgânica da Previdência Social, de 1960.

O terceiro aspecto importante a ser salientado refere-se à administração, ao governo, dos fundos previdenciários. De acordo com a Lei Eloy Chaves a administração das caixas de aposentadorias e pensões seria realizada por um colegiado representando, em números absolutos iguais, os empregados e os empregadores. Apesar do Governo contribuir para a constituição do fundo de recursos das Caixas, não teria nenhuma ingerência em sua administração. O mesmo formato seria copiado e seguido pelos diversos IAPs, que se seguiram à criação do IAPM, que mantiveram a administração colegiada com igual participação de empregados e empregadores. O crescimento dos recursos disponíveis para as instituições de previdência — e que variavam de instituto para instituto, em decorrência do esquema de financiamento, vinculado à massa de salários — tornaria, em breve, a participação na administração dos institutos importante recurso de poder, tanto para a burocracia patronal, quanto para a burocracia sindical, o que se converteria, nas décadas de 50 e 60, em dimensão importante para a caracterização do que se convencionou denominar, na literatura, de *peleguismo*. Era o colegiado administrativo, em cujo seio era eleito o presidente do instituto, que aprovava os planos de serviço, a admissão de pessoal para o próprio instituto, a escala de benefícios a serem proporcionados

<sup>12</sup> Tal mudança, em realidade, apenas complementa logicamente nova concepção das relações entre as diversas categorias profissionais e os correspondentes setores econômicos, implícita no Decreto 21.761, de 23 de setembro de 1932, que instituiu a convenção coletiva de trabalho.

à categoria profissional coberta pela instituição. A criação do Instituto Nacional de Previdência Social, em 1966, ao mesmo tempo que unificou as instituições de previdência social — o que, sem dúvida, representou avanço administrativo-organizacional, pela racionalização e produtividade do sistema — cobrou, explicitamente, um preço ao afastar do governo da previdência social os interesses privados, tanto de empregados, quanto de empregadores. Transformadas, unificadamente, em órgãos autárquicos do poder público, as instituições de previdência social, agora agrupadas no INPS (com exceção do IPASE), passaram a ser governadas diretamente pelo Estado e, de fato, apenas perante ele responsáveis. O saldo positivo ou negativo do *trade-off* entre maior racionalidade administrativa e menor controle público está, ainda, por ser aferido e avaliado.

Finalmente, merece comentário inocente artigo (nº 42) da vetusta Lei Eloy Chaves que impedia a demissão do empregado, após dez anos de serviços efetivos, senão por falta grave constatada em inquérito administrativo. O dispositivo, ainda uma vez, fincava raízes em argumentos atuariais — expectativa de um patamar mínimo de fluxo de recursos para a Caixa, de vez que o empregado dispensado poderia continuar a contribuir facultativamente para a Caixa, ou transferir sua contribuição para a Caixa de sua nova empresa — e foi copiado não só por todas as demais Caixas criadas, cobrindo variadas categorias profissionais, como também pelos institutos de aposentadoria e pensões, patrocinados, em sua criação, após 1933, pelo poder público. Historicamente, o dispositivo termina por desvincular-se de suas raízes atuariais para se transformar, liminarmente, em garantia do direito ao emprego (Lei nº 62, de 5 de janeiro de 1935), consagrado definitivamente pela Consolidação das Leis do Trabalho, Decreto-Lei 5.452, de 1º de maio de 1943, que, em seu artigo 492, capítulo VII, recebe a denominação de "Da Estabilidade", garantindo, por razões de regulamentação do processo de acumulação, os mesmíssimos direitos que já estavam previstos na antiga Lei Eloy Chaves, por razões de instrumentalidade atuarial de um objetivo, por assim dizer, de equidade. E assim como a conexão entre estabilidade e previdência (acumulação e equidade) mudou de sentido ao longo do tempo, assim também a rediscussão do problema, já contemporaneamente, a propósito do dilema FGTS *versus* estabilidade (equidade e acumulação) confundirá os dois aspectos da questão, e a solução encontrada mudará de sinal. Enquanto, durante muito tempo, o problema da equidade, formulado em termos de estabilidade, provocou impactos negativos sobre a regulamentação do processo acumulativo, após o FGTS o problema da acumulação, agora entendido segundo o instituto da estabilidade, produzirá conseqüências igualmente negativas sobre o problema da equidade.

Estes são alguns dos aspectos que se revelaram historicamente não só como relevantes mas, também, e talvez por isso mesmo, como fonte de permanente conflito entre o poder público, os detentores do capital e a força de trabalho industrial. Em 1923, entretanto, seria praticamente impossível antecipar o potencial de conflito embutido em legislação tão progressista. É necessário, pois, retomar o fio histórico que interrompemos — a formulação da Lei Eloy Chaves, em janeiro de 1923.

A resposta, do lado do poder público, é a criação do Conselho Nacional do Trabalho, pelo Decreto 16.027, de 30 de abril de 1923, cujos objetivos são

pouco relevantes, na medida em que nada — exceto a reforma mencionada na lei sobre acidentes de trabalho — do que ocorreu entre 1923 e 1930, ano simbólico na periodização da historiografia brasileira, dependeu substancialmente da intervenção do órgão. Importante é a rápida disseminação do formato previdenciário estabelecido pela Lei Eloy Chaves, como ficou conhecida, entre 1923 e 1933, quando importante mudança organizacional vem a se efetuar na regulamentação da política social brasileira, estabelecendo os marcos de um conflito, já insinuado no excuro histórico dos parágrafos anteriores, cuja solução final só sobrevirá em 1966.

Com efeito, já em 1926, funcionavam 33 caixas de aposentadorias e pensões, similares à primeira criada, tanto por seu escopo, quanto por seu esquema de financiamento, ano em que, pelo Decreto Legislativo nº 5.128, o governo é autorizado a criar o Instituto de Previdência para os funcionários da União, no qual o Estado passa a desempenhar as funções correspondentes ao do empregador privado nas caixas e pensões empresariais, transformando, pelo Decreto 19.646, de 31 de março de 1927, a previdência social dos servidores públicos em matéria de competência exclusiva do governo. E é deste instituto de previdência que resultará, mais tarde, a criação do IPASE (Instituto de Pensões e Aposentadoria dos Servidores do Estado).

Entre 1923 e 1933, entretanto, surgem medidas *jurídicas* marcantes, tanto no que diz respeito aos problemas de acumulação, quanto no que concerne à equidade. Paralelamente à disseminação das caixas de aposentadorias e pensões, promulga-se, finalmente, alguma legislação sobre direito a férias, pelo Decreto 17.496, de 30 de outubro de 1926, seguido, praticamente um ano depois, pelo Código de Menores — Decreto-Lei 17.934/A, de 12 de outubro de 1927. Assim, é só depois do início da legislação social, *strictu sensu*, preocupada, em princípio, com os problemas da equidade, por via compensatória, que se desencadeia alguma ação estatal no sentido de atender às demandas sindicais quanto aos problemas mais diretos, e poder-se-ia dizer, antecipatórios, que se criavam na origem da acumulação industrial. Até 1930, quando já estavam em operação 47 caixas de aposentadorias e pensões atendendo a 8.009 aposentados e 7.013 pensionistas, o poder público aparentemente responderá com a lei sobre acidentes de trabalho de 1919, o decreto sobre férias de 1927 e o Código de Menores de 1928, as duas últimas iniciativas sendo posteriores à deflagração do movimento previdenciário representado pela expansão do sistema CAPs.

Se mesmo do ponto de vista jurídico formal a existência de regulação dos processos acumulativos é posterior às iniciativas previdenciárias, na prática, a defasagem temporal torna-se ainda maior. A lei sobre acidentes de trabalho, de 1919, já foi comentada e devidamente qualificada. As vicissitudes sofridas pela legislação sobre férias, bem como pela regulamentação do trabalho do menor, serão, todavia, ainda maiores.

Ao Decreto Legislativo 4.982, de 24 de dezembro de 1925, concedendo 15 dias de férias anuais aos trabalhadores, segue-se a resposta do Conselho Nacional do Trabalho, em 1926, dispondo que a lei não poderia entrar em vigor sem antes ser regulamentada. Tal regulamento surge em 30 de outubro de 1926, Decreto 17.496, o qual, entretanto, também só poderia ser implementado após aprovação do Congresso Nacional — o que não ocorre durante todo o

ano de 1927. Cinco meses após a Revolução de 30, e no mês seguinte à criação do Ministério do Trabalho, Comércio e Indústria, decide-se, pelo Decreto 19.808, de 28 de março de 1931, suspender a execução da lei para deliberação posterior, criando-se, concomitantemente, uma comissão incumbida de apresentar anteprojeto de reforma da lei de férias. De maneira efetiva e fiscalizada, o direito a férias só será, afinal, regulado em 1º de setembro de 1933, no que respeita ao comércio e bancos, seguido pelo Decreto 23.768, de 18 de janeiro de 1934, relativo aos trabalhadores na indústria.

A regulamentação do trabalho do menor sofrerá destino idêntico. Ademais de ficar estabelecido um Código de Menores (Decreto 5.083, de 1º de dezembro de 1926) segundo o qual a jornada de trabalho não poderia ser superior a seis horas diárias, sendo, ao mesmo tempo, proibido a menores de 18 anos o trabalho na indústria, segue-se uma série de medidas complementares, finalmente coligidas pelo Decreto 17.943, de 12 de outubro de 1927, na consolidação das leis de assistência e proteção aos menores. Burlada impunemente desde então, efetiva legislação sobre o trabalho do menor só virá a ocorrer com a promulgação do novo Código de Menores, pelo Decreto 22.042, de 3 de novembro de 1932, que fixava em 14 anos o limite mínimo de idade para emprego de menor, estabelecia oito horas como o máximo de duração da jornada de trabalho, proibia-lhe o trabalho noturno e dava outras providências.

É ainda neste mesmo ano de 1932 que vão ser, efetivamente, regulados outros itens importantes do processo de acumulação. Pelos Decretos 21.186, de 22 de março, e 21.364, de 4 de maio, fica estabelecida em oito horas a jornada de trabalho diário, respectivamente para os comerciantes e para os trabalhadores na indústria<sup>13</sup>. Enquanto que pelo Decreto 21.417/A, de 17 de maio, disciplina-se o trabalho feminino, proibindo o trabalho noturno à mulher, postulando regras para a proteção à gestante e, sobretudo, estabelecendo que a trabalho igual se devia salário igual, não podendo pois, o empregador, discriminar salarialmente os trabalhadores em função do sexo.

É entre 1931 e 1934, portanto, que, efetivamente, se promulga e se efetiva um conjunto de regulamentos atingindo diretamente o processo de acumulação. A possibilidade de êxito na execução dessas medidas foi criada por duas providências estratégicas tomadas pelo governo revolucionário de Vargas. Primeiro, a criação, em 4 de fevereiro de 1931 (Decreto 19.667), do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, ao qual seriam providos meios materiais e humanos para a execução e fiscalização da legislação trabalhista e previdenciária. Em segundo lugar, a criação da carteira profissional obrigatória para os trabalhadores urbanos, pelo Decreto 21.175, de 21 de março de 1932, sucessivamente regulamentado pelos Decretos 21.580 (29 de junho de 1932) e 22.035 (29 de outubro de 1932).

Evidentemente que todos os conflitos na esfera da produção pressupunham, para serem resolvidos, a evidência de um vínculo de trabalho entre empregado e empregador, e que este fosse explícito quanto aos termos do contrato *livremente* estabelecido entre ambos. Em sua falta não podia o trabalhador

<sup>13</sup> Essa legislação será complementada pelo Decreto 22.033, de 29 de outubro de 1932, que autoriza a elevação da jornada de trabalho diária, no comércio, para 10 ou 12 horas, desde que compensada por remuneração salarial extra — o que já era previsto pela Lei 21.314, que fixou em 8 horas a jornada de trabalho industrial.

comprovar os termos do contrato, quer quanto a salário, ocupação e obrigações, quer quanto a tempo de serviço, para efeito de férias, repouso semanal e quaisquer outros direitos que lhe fossem *juridicamente* assegurados. A vantagem do empregador era óbvia. O Decreto 21.175 tornou compulsória a explicitação dos termos do contrato em carteira emitida pelo Departamento Nacional do Trabalho e assinada pelo empregador<sup>14</sup>. O sentido de controle e regulação transparece no artigo 11 que estipula constituir a carteira profissional documento probatório em caso de conflito sobre salário ou tempo de serviço<sup>15</sup>.

É importante observar, paralelamente, as relações entre o governo revolucionário pós-30 e o movimento sindical operário. Pelo Decreto 19.770, de 19 de março de 1931, altera-se a legislação sindical anterior, distinguindo-se entre sindicatos de empregadores e de empregados, ao mesmo tempo que se exigia o reconhecimento por parte do Ministério do Trabalho para a constituição legal das instituições sindicais. Em dezembro de 1932, cria-se comissão para reformar a lei, seguida de outra comissão, em 1934. Finalmente, entra em vigor o decreto sobre sindicalização, de 12 de julho de 1934 (n.º 29.694), que reconhecia aos sindicatos o direito de lutar por seus interesses econômicos e demandar, entre outras coisas, como órgão colaborador do poder público (artigo 6º), a regularização da jornada de trabalho, em geral, e de menores e mulheres, em particular, e em indústrias insalubres (artigo 8, inciso c) a melhoria de salários, ademais de fixação do salário mínimo (inciso d, mesmo artigo). Ora, neste momento (julho de 1934), já estavam regulados, sob patrocínio e fiscalização do Ministério do Trabalho, órgão destinado a uma participação ambígua e controversa em todo o desenvolvimento da tensão entre equidade e acumulação, o trabalho do menor e das mulheres, a duração da jornada de trabalho, bem como sua segurança e higiene, e férias. Cerca de um ano depois, como se viu anteriormente, a estabilidade no emprego será desvinculada da legislação previdenciária específica e vinculada aos contratos de trabalho. Assim, da agenda de demandas do sindicalismo, legalmente organizado em 1907, acrescida de novos itens que a própria dinâmica do processo de acumulação veio a gerar, apenas a fixação do salário mínimo não estava já atendida, ou regulada, quando, em 1934, as relações *juridicas* entre o movimento sindical, o Estado e os empregadores dão significativo passo à frente. A primeira tabela efetiva fixando o salário mínimo só será estabelecida pelo Decreto-Lei 2.162, em 1º de maio de 1940, mas, já aí, dentro de novo contexto de relações entre o poder estatal e os diversos grupos sociais, inclusive os sindicatos operários. Após o interregno de liberdade sindical garantida pela constituição de 1934, que consagrava o pluralismo e autonomia dos sindicatos, sucederam-se o golpe e a carta de 1937,

<sup>14</sup> O Departamento Nacional do Trabalho, criado pelo Decreto 19.671/A, tinha por objetivo promover medidas de previdência social e melhorar as condições do trabalho.

<sup>15</sup> Vê-se que foi, na verdade, entre 1931 e 1935 que se começou a atender, de maneira eficaz e sob fiscalização do Estado, a *todas* as reivindicações operárias relativas às condições da acumulação, já verbalizadas desde o início do século. A lealdade da grande massa operária urbana a Vargas, transmitida de geração a geração, não pode, portanto, ser explicada apenas por maior ou menor "alienação" do operariado industrial, atrelada à figura messiânica de um líder político, mas encontra sólidas raízes históricas na atenção governamental para os problemas criados no processo de acumulação, antes e depois de 1930.

instituindo o sindicato único, integrado ao aparelho estatal, e cuja constituição e funcionamento foram regulados pelo Decreto 1.402 de 5 de julho de 1939. As greves ficavam proibidas.

A resposta estatal às demandas do movimento operário na esfera da produção foi, portanto, lenta, antes de 1930, se comparada à velocidade da proliferação do modelo previdenciário, de natureza basicamente compensatório, fixado pela Lei Eloy Chaves. Em 1932, quando está em meio o ciclo de atendimento às reivindicações da força de trabalho industrial, já operavam 140 CAPs, cobrindo 189.482 segurados ativos, 10.279 aposentados e 8.820 pensionistas. Estava claro que, enquanto o estado preocupava-se, essencialmente, em reordenar as relações no processo de acumulação, a questão social, *strictu sensu*, se vinha resolvendo, privadamente, mediante os *acordos de seguro* com que se comprometiam, privadamente, empregadores e empregados. A responsabilidade estava clara e nitidamente dividida: ao Estado incumbia zelar por maior ou melhor justiça no processo de acumulação, enquanto que às associações privadas competia assegurar os mecanismos compensatórios das desigualdades criadas por esse mesmo processo.

O ano de 1933 marca o início de uma inflexão no comportamento estatal cujo resultado será a junção, sob jurisdição do Estado, das duas ordens de problemas: o da acumulação e o da equidade. Cria-se, nesse ano, o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos (IAPM), com esquema de financiamento tripartido, semelhante aos das caixas, aparentemente governada também conforme ao modelo das caixas, isto é, colegiadamente e com representação igual para empregadores e empregados. Entretanto, duas modificações importantes foram introduzidas: pelo parágrafo 1º do artigo 73 (Decreto 22.872 de 29 de junho de 1933) — o qual define que o instituto será dirigido por um presidente, assistido por um conselho administrativo — fica reservado ao poder público o direito de escolher e nomear o presidente, em decreto referendado pelo Ministério do Trabalho, entre cidadãos versados em questões sociais. O conselho administrativo se comporia por número igual (6) de representantes dos associados e dos empregadores mas, segundo alteração importante, seria secretariado, de acordo com o parágrafo 5º do mesmo artigo, por funcionário do próprio instituto, designado pelo presidente, embora com a aprovação do conselho. Fincava-se, aqui, uma das remotas raízes do poder da burocracia estatal em administração de instituições públicas. O estudo do desenvolvimento deste aspecto será realizado posteriormente e cabe, agora, apenas anotar o fato, que surge no momento em que o Estado gera uma instituição que põe sob sua jurisdição parte de uma das duas ordens de problemas que devia enfrentar.

A reunião dos dois conjuntos de problemas seria consagrada, se necessário fosse, pela constituição de 1934, de curta vigência, que, pela primeira vez, introduzia no ordenamento constitucional um capítulo sobre a ordem econômica e social, reconhecendo a existência de direitos sociais, que competia à União preservar, ao mesmo tempo em que, também inovando, delegava aos poderes públicos competência para intervir e regular os contratos, anteriormente privados, que se processavam na esfera da produção. Caberia ao Estado, pela constituição de 1934, legislar sobre o salário mínimo, sobre a indenização ao trabalhador despedido (o problema da estabilidade no emprego, isto

ê, do fluxo de renda auferido no processo de acumulaçã) e, audaciosa mudança, regular o exercicio de todas as profissões<sup>16</sup>. A Constituinte de 1934, ciosa embora da ordem liberal e moderna que desejava ver implantada no pais, contratou a legitimidade de uma série de procedimentos estatais que o governo de Vargas viria a exercer autoritariamente, isto ê, sem ouvir o Congresso, então fechado, durante o periodo de 1937-1945.

Outra inovaçã importante trazida pela criaçã do IAPM foi a reuniã, sob o mesmo regime previdenciário, de todos os membros de uma mesma categoria profissional, antes que por empresa, como no regime das CAPs. Todos os profissionais marítimos, no caso do IAPM, estavam qualificados para receberem os mesmos benefícos, independentemente da empresa à qual estivessem ligados produtivamente. Ao IAPM seguiram-se, em 1934, o IAPC (cobrindo os comerciários) e o IAPB (cobrindo os bancários) e, após o golpe ditatorial de 1937, o IAPI (industiários), o IAPETEC (empregados de carga) e o IPASE — que apenas atualiza organizacionalmente o instituto fundado em 1926 — todos em 1938. Desde então, as únicas iniciativas dignas de nota são a regulamentaçã e implementaçã, em 1940, da lei do salário mínimo, de 1936, que incumbia ao Estado, pela consituiçã de 1934, decretar, e a Consolidaçã das Leis do Trabalho, de 1943, que, em realidade, constituía um misto de regulaçã da esfera da acumulaçã e da esfera da equidade.

A competiçã entre a forma estatal, representada pelos IAPs, e a forma privada, representada pelas CAPs, era evidente, mas, não obstante, coexistiram durante todo o periodo ditatorial de Vargas, contribuindo para que fosse abortada a tentativa de unificaçã de todo o sistema previdenciário proposta pelo mesmo Vargas, pouco antes de ser deposto, em 1945. Em 1948, o sistema de previdência social, em parte vinculado, em parte desvinculado do sistema de regulaçã dos processos acumulativos, era constituído por 30 CAPs e 6 IAPs, cobrindo, aproximadamente, 3.000.000 de segurados ativos, 158.800 aposentados e 171.000 dependentes. A constituíçã de 1946, contratada após a queda de Vargas, não introduzirá outra inovaçã, no capítulo da ordem social, senão em seu parágrafo IV, artigo 154, que estabelecia "a participaçã obrigatória e direta do trabalhador nos lucros da empresa, nos termos e pela forma que a lei determinar". Posteriormente, a evoluçã do problema da redistribuiçã dos dividendos da acumulaçã será tratada mais pormenorizada-

mente. A clivagem entre os IAPs e as CAPs foi afinal resolvida em favor das organizaçães governamentais e com a criaçã, em 1953, da CAPFESP, que representou a unificaçã das caixas dos ferroviários em um único organismo, similar aos demais IAPs. Todas as grandes categorias profissionais passaram a receber benefícos e serviços de instituiçães sob patrocínio majoritariamente estatal, em sua administraçã e política, embora permanecesse vigente o mesmo formato contratual de financiamento: partes iguais para empregadores e empregados, entrando o governo com uma contribuiçã residual, de base tributária indireta, para garantir a operaçã da agência.

Problema mais difícil era representado pela diversificaçã dos benefícos e serviços prestados a seus associados por cada IAP, dependentes que eram da

<sup>16</sup> Ver, contudo, a nota 7.

nagnitude dos recursos de que dispunham, e pela irracionalidade de se criar uma administraçã separada para a prestaçã de serviços a cada categoria profissional. Tal questã só será resolvida, após muita disputa intraburocrática, com a criaçã do Instituto Nacional de Previdência Social que unificou a prestaçã de serviços. Mas o que interessa, sobretudo, agora, ê a evoluçã legislativa, e algumas de suas nuances organizacionais, do problema da regulaçã social no Brasil, no contexto da conjugaçã dos problemas de acumulaçã e equidade.

Após a Consolidaçã das Leis do Trabalho, de 1943, e da unificaçã das caixas dos ferroviários, em 1953, nada de efetivamente significativo ocorre até 26 de setembro de 1960, quando se promulga a Lei Orgânica da Previdência Social, versão bastante revista de projeto apresentado em 1947 pelo então deputado Aluísio Alves, de nº 3.807, cuja principal inovaçã consistiu na uniformizaçã dos benefícos e serviços prestados pelos diversos IAPs — menos em termos de aposentadorias, pensões e pecúlios, do que a qualidade dos serviços médicos —, ainda que não os unificasse em uma organizaçã única encarregada da execuçã do que, convencionalmente, se denomina política de previdência social. A lei assegurava o mesmo regime de benefícos, independente da categoria profissional de cada um, a todos os trabalhadores regulados pela Consolidaçã das Leis do Trabalho — o que quer dizer, a todas as pessoas ocupando posiçães no processo de acumulaçã, *reconhecidas e reguladas pelo poder estatal*. A vinculaçã da política social, sentido estrito, à política de acumulaçã não poderia ser mais óbvia e apenas repetia o que ficara claro, já, desde 1933, a saber, que a política social do governo estava essencialmente ligada à política de acumulaçã e todo o problema, do ponto de vista governamental, consistia em conciliar uma política de acumulaçã que não exacerbasse as iniquidades sociais a ponto de torná-las ameaçadoras, e uma política voltada para o ideal da equidade que não comprometesse, e se possível ajudasse, o esforço de acumulaçã.

Certamente, em decorrência também desta estratégia ê que, de acordo com a Lei Orgânica da Previdência Social, de 1960, ficaram desassistidos de qualquer atençã pública, tanto os trabalhadores rurais, quanto, na área urbana, as empregadas domésticas e os profissionais autônomos, muito embora já constituíssem parcela considerável da populaçã economicamente ativa, prestando serviços indiretos ao esforço de acumulaçã. Entretanto, a diferenciaçã social e o peso relativo de uma categoria ocupacional, no processo de acumulaçã, são insuficientes para produzir consideráveis mudançãs de curso na produçã de políticas governamentais, se não são acompanhados por simultânea estruturaçã organizacional. O conformismo rural, até meados da segunda metade da década de 50, assim como a dificuldade de organizar as demandas de duas parcelas ponderáveis da estratificaçã ocupacional urbana — as empregadas domésticas e os trabalhadores autônomos —, em razã de sua fragmentaçã e dispersã, respondem pelo atraso, ou descuido, da açã protecionista governamental em relaçã a elas. Pela mesma razã, ê a agitaçã camponesa que se deflagra na segunda metade da década dos 50 que irá provocar a atençã do poder público para os problemas da acumulaçã e equidade na área rural, refletida na promulgaçã da Lei 4.214, de 2 de março de 1963, sob a solene denominaçã de Estatuto do Trabalhador Rural, o qual, não obstan-

te, revelou ser apenas outro exemplo de manipulação simbólica de estatutos legais, uma vez que não lhe foram definidos os meios materiais — financeiros e outros — de operação efetiva.

Ainda durante o período Goulart, entretanto, outra medida será tomada, esta com sucesso garantido, dependente que era de aumentos na carga fiscal das empresas, repassáveis, naturalmente, para o consumidor dos bens finais. Trata-se da criação do salário-família para o trabalhador urbano sob a proteção da CLT, pela Lei 4.266, de 3 de outubro de 1963, ano em que, significativamente, também se cria o Conselho Nacional de Política Salarial<sup>17</sup>. Como o salário-família é sempre definido como uma fração do salário mínimo local, não é difícil perceber a ligação entre o benefício previdenciário do salário-família e a política governamental relativa aos salários, autorizada pela constituição de 1934, e realmente implementada a partir de 1940, no que se refere ao salário mínimo. Legislação posterior evidenciará a expansão da capacidade regulatória do Estado em relação a salários profissionais — distintos do salário mínimo —, corroborando, ainda uma vez, a hipótese de que o problema da equidade no Brasil e, possivelmente, em qualquer país, não está desvinculado do problema da acumulação.

Na primeira metade da década de 60, portanto, a vinculação entre as políticas de acumulação e de equidade estava firmemente estabelecida, não somente através do mecanismo de financiamento da política social, sentido estrito, que tornava as agências prestadoras de serviços sociais dependentes do nível de salários no país, mas, igualmente, mediante a criação de uma agência que regulava a fonte geradora de recursos para o sistema previdenciário — o Conselho Nacional de Política Salarial<sup>18</sup>. Ademais, estava patente quem poderia ser beneficiado, e como, pela política “social” do governo através do sistema de instituições — os IAPs — que produziam os serviços e benefícios legalmente estabelecidos. O movimento militar de 1964, instaurando um regime político autoritário, irá imprimir maior velocidade à expansão da cobertura previdenciária legal à população brasileira, sem abrir mão, contudo, da vinculação entre benefícios sociais e acumulação de riquezas.

Logo em 1966, em 21 de novembro, cria-se o Instituto Nacional de Previdência Social, pelo Decreto nº 72/66, unificando todos os institutos existentes até então, com exceção do IPASE. Em complementação à uniformização dos benefícios e serviços, promovia-se a unificação político-administrativa de todas as agências estatais incumbidas de prover serviços de proteção social. E já foi anotado, anteriormente, o preço político-administrativo, em termos de controle, pago pela uniformização. A seguir, coloca-se sob a jurisdição do Instituto Nacional de Previdência Social o controle, a administração e a alocação

<sup>17</sup> O salário-família devido a cada trabalhador urbano era equivalente a uma quota de 5% do salário mínimo local para cada filho menor de 14 anos, ou inválido, de qualquer idade. Este encargo social será posteriormente integrado ao sistema previdenciário pela Lei 5.890, de 8 de junho de 1973, que promove a revisão da legislação da previdência social.

<sup>18</sup> O Conselho Nacional de Política Salarial foi criado em 17 de julho de 1963, pelo Decreto 52.275. Inicialmente, tendo por objetivo regular a política salarial dos órgãos públicos, de administração direta e indireta, passou, a partir da Lei 4.725, de 13 de julho de 1965, a uniformizar os salários também no setor privado. No capítulo 4 o problema de emprego e de salários será estudado mais detidamente.

dos recursos provenientes dos seguros relativos a acidentes de trabalho, o que, provendo um nicho institucional mais sólido e organizacional à primeira lei social *compensatória* que se promulgara no Brasil, reafirma, ao mesmo tempo, a concepção de que os problemas relativos à equidade permanecem associados, conceitual, prática e administrativamente, aos problemas da acumulação. O impacto desta medida sobre a avaliação do desempenho do INPS será devida e oportunamente discutida, cabendo apenas, agora, mencionar que esta foi uma das mais significativas alterações no sistema previdenciário, pós-1964, consubstanciada na Lei 5.316, de 14 de setembro de 1967.

Antecipando a integração do seguro de acidentes de trabalho à Lei Orgânica da Previdência Social, já promulgada, e que unificara todos os serviços sociais, promove-se profunda alteração das relações sociais na esfera da acumulação, mediante a substituição, na prática, do vetusto capítulo “Da Estabilidade” da Consolidação das Leis do Trabalho, que vigorara desde 1943 — e que apenas agrupa em um único código a prática consuetudinária desde 1923 —, pela Lei 5.107, de 13 de novembro de 1966, que cria o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço. Politicamente, o FGTS foi apresentado como alternativa ao problema da estabilidade no emprego, o qual funcionava, a rigor, como contrafação de um seguro-desemprego, inexistente no país. Em realidade, o FGTS apenas reafirma, talvez de forma brutal, a vinculação da política social, sentido estrito, à política de acumulação e, tal como a legislação anterior sobre estabilidade no emprego, faz, precariamente, as vezes de nova contrafação de um seguro-desemprego. Esta iniciativa governamental, considerando sobretudo seu mecanismo de funcionamento e seu desempenho, será analisada com o pormenor que os dados disponíveis permitem no capítulo final. Seja aqui mencionado apenas que tal regulação produziu considerável reorientação no modo pelo qual o Estado articulava a política de acumulação à política social, sentido estrito, admitindo, talvez, por um lado, o estágio em que já se encontrava o esforço da acumulação da economia nacional, porém desprezando demasiadamente as compensações necessárias devidas à política de equidade.

Entre 1967, quando se integra o seguro de acidentes de trabalho ao Instituto Nacional de Previdência Social, e 1974, quando se cria o Ministério de Previdência e Assistência Social (MPAS), a evolução legislativa é rápida e de importância não desprezível. Em 1970, propõe-se e promulga-se o Programa de Integração Social (PIS), visando a envolver o trabalhador, não precisamente no lucro da empresa, mas nos acréscimos obtidos pelo sistema econômico nacional como um todo, como forma de articular a participação do trabalhador no lucro das empresas (o problema da equidade) ao crescimento absoluto e relativo (produtividade), da economia nacional (o problema da acumulação). Reafirmava-se, por esta via, a constante da política nacional, desde 1933; isto é, o problema da justiça social não deve estar desvinculado, em realidade, deve decorrer do problema da criação continuada de riquezas.

Em 1971, cria-se o PRORURAL, a ser executado pelo FUNRURAL, que efetivamente estende aos trabalhadores do campo o início de uma legislação previdenciária efetiva, pela simples razão de que define a forma pela qual os recursos para suportar o programa serão obtidos. E, mais uma vez, a forma de solucionar, ou de, pelo menos, enfrentar o problema da equidade, representa-

do no caso pela transferência de renda das áreas urbanas para as áreas rurais, fica pendente dos azares dos processos de acumulação.

Em 11 de dezembro de 1972, pela Lei 5.859, estendem-se às empregadas domésticas os benefícios da Previdência Social, até então reservados às ocupações reguladas pela Consolidação das Leis do Trabalho. Previdência que é estendida, pela Lei 5.890, de 8 de junho de 1973, aos trabalhadores autônomos. E, com isso, abrangia-se praticamente todos os trabalhadores urbanos, com exceção dos que permanecem no chamado mercado informal de trabalho, isto é, não regulados pela CLT.

Entre 1966, quando se cria o INPS, e 1973, quando praticamente toda a população brasileira fica coberta pela legislação previdenciária, cria-se a Comissão Interministerial de Preços, em 1968, agência incumbida de autorizar aumentos nos preços de bens finais de empresas que recebem privilégios fiscais do Estado, e cuja composição (dos preços) depende, fundamentalmente, da regulação não apenas do salário mínimo, o que já vinha ocorrendo desde 1940, mas, igualmente, dos chamados salários profissionais. Salário profissional, ou salário piso, quer dizer apenas o salário da mão-de-obra qualificada, que era determinado por dissídios coletivos e acordos entre empregados e empregadores, antes de 1964, e que, a partir de 1965, passou, também, a ser regulado pelo Estado, ainda dentro da mesma orientação de conciliar a política de acumulação com a política de equidade<sup>19</sup>.

O desfecho de toda essa evolução legislativa e organizacional é a criação, em 25 de junho de 1974, pela Lei 6.062, do Ministério de Previdência e Assistência Social, com jurisdição, sem dúvida alguma, bastante ampla, mas, nem por isso, isento dos problemas perenes de conciliar aquilo que seria sua função específica — promover a maximização da equidade na comunidade nacional brasileira —, com a outra linha estratégica governamental, a saber, a mobilização em prol das mais altas taxas possíveis de acumulação.

Ainda assim, é possível identificar, após a criação do MPAS, novos marcos legislativos, tais como, entre outros, a lei de 7 de novembro de 1974, n.º 6.136, que inclui o salário-maternidade nas obrigações de benefícios a pagar, sob responsabilidade do MPAS; a Lei n.º 6.179, de 11 de dezembro de 1974, que prevê amparo previdenciário, pensões e assistência médica, aos maiores de setenta anos e inválidos que tenham contribuído pelo menos 12 meses, consecutivos ou não, em qualquer época, para o INPS (parágrafo I, artigo 1.º); e a extensão do seguro de acidentes de trabalho à área rural, pela Lei 6.195, de 19 de dezembro de 1974. Simultânea ou paralelamente, criaram-se, em 1974, o Conselho de Desenvolvimento Social, diretamente ligado ao Executivo federal e de composição interministerial, com o objetivo de definir as linhas estratégicas de ação face à problemática social, e, pela Lei 6.168, de 9 de dezembro de 1974, o Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FADS), com o objetivo de apoiar programas especiais de maximização da equidade, com recursos orçamentários provenientes de quota tributária sobre as arrecadações das Loterias Esportiva e Federal, da Caixa Econômica Federal, de dotações orçamentárias e de empréstimos externos.

<sup>19</sup> Cf. nota anterior.

Assinalados os momentos aparentemente mais importantes da evolução legislativa e regulatória da problemática social brasileira, qual é o escopo contemporâneo da política de equidade do país, tal como convencionalmente entendida, e que relação mantém com outros indicadores do perfil nacional brasileiro, comparado com a situação contemporânea de outros países, alguns desenvolvidos e outros menos desenvolvidos, quando comparados com o Brasil? Este é o tópico que será discutido a seguir, com apoio nas evidências estatísticas de que pude dispor oficialmente.

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

Entendida de maneira não heterodoxa em relação ao que costumeira e internacionalmente se entende como tal, a política social brasileira, em princípios de 1975, distribuía-se por número já relativamente grande de instituições e programas, a saber: o Instituto Nacional de Previdência Social, que unificou e uniformizou todas as prestações de benefícios e serviços a todos os membros do mercado formal de trabalho urbano; o IPASE, que presta benefícios e serviços ao funcionalismo público federal; os diversos IPEs, órgãos correspondentes ao IPASE, tendo como beneficiários os servidores públicos estaduais; o SASSE, instituição similar ao INPS, cobrindo entretanto uma categoria específica de funcionários públicos — os economiários; o FUNRURAL, representando o início da legislação previdenciária para trabalhadores rurais; os Ministérios da Saúde e da Educação, cuidando ambos da provisão de serviços e programas, em suas respectivas áreas de ação, para a população como um todo; o PIS-PASEP e o FGTS, teoricamente destinados à constituição de fundos redistributivos de renda e tendo como população beneficiária a mesma do INPS-IPASE, isto é, os membros do mercado formal de trabalho urbano.

Tomando apenas a legislação previdenciária *strictu sensu*, isto é, aquela constituída pelo sistema INPS-IPASE e FUNRURAL, é possível obter-se a magnitude aproximada da população coberta por algum tipo de proteção social, dado que a população coberta pelos programas PIS-PASEP e FGTS é coincidente com a do INPS-IPASE, sendo ambas definidas pelo regime da Consolidação das Leis do Trabalho, enquanto o FUNRURAL, teoricamente, compreende toda a população rural. Ao mesmo tempo, o sistema previdenciário delimita o escopo de benefícios e serviços à disposição da população por ele coberta — e aqui os programas PIS-PASEP, assim como o FGTS, deverão ser deixados à parte, considerando os fins precípuos a que se destinam.

Tanto o INPS-IPASE quanto o FUNRURAL distribuem os seus programas em duas grandes categorias: *benefícios* e *assistência médica*. O escopo desses programas varia, entretanto, de um para outro sistema. Os *benefícios* do INPS cobrem aposentadorias (por invalidez, velhice, ou tempo de serviço), pensões, auxílios diversos (natalidade, doença, reclusão, funeral, tratamento fora do domicílio e exame médico pericial fora do domicílio), abonos, pecúlios, salário-família, salário-maternidade e, finalmente, benefícios por acidentes de trabalho. Já os *benefícios* do FUNRURAL cobrem apenas apo-

sentadoria por velhice ou invalidez, porém não por tempo de serviço, pensão ao dependente por morte do segurado direto, auxílio-funeral e benefícios por acidentes de trabalho, incluindo, entretanto, no que concerne aos últimos, somente auxílio-doença e aposentadorias e pensões. Ambos os programas se equivalem, legalmente, no que concerne à prestação de serviços de assistência médica, devendo esta ser constituída por assistência hospitalar, ambulatorial e odontológica. É, porém, evidente que a implantação desses serviços nas áreas rurais depende não apenas da magnitude dos recursos financeiros do FUNRURAL, que é um programa novo, mas, igualmente, da disponibilidade de recursos materiais (hospitais e clínicas) e humanos (médicos, enfermeiras, etc.). Sob este aspecto, o escopo dos programas de assistência médica do FUNRURAL está ainda bastante aquém da intenção legislativa.

Considerando agora o escopo do sistema previdenciário pelo ângulo de magnitude da população coberta verifica-se, pela tabela abaixo, referente apenas à evolução dos segurados contribuintes do INPS, a crescente abrangência do sistema. Se se estima em quatro o número médio de segurados por cada contribuinte (o próprio mais a mulher ou marido e dois filhos), obtém-se um total aproximado, para 1976, de 72.872 milhões de pessoas abrangidas pelo sistema urbano de previdência social, número superior ao total da população urbana (52.098.495) recenseada em 1970. Já na área rural, os 7.650.113 milhões de chefes de unidades familiares, acrescidos do número total de seus dependentes, segundo ainda o recenseamento geral de 1970, produzia uma população total de 41.105.884 de pessoas legalmente, senão praticamente, protegidas pelo FUNRURAL<sup>20</sup>.

1964	1965	1966	1967	1968	1969
2.935.179	2.987.346	2.486.091	5.695.687	7.763.058	8.701.157

1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
8.745.422	9.640.695	10.307.834	12.578.111	14.065.817	16.202.831	18.218.000 estimativa

Fonte: Anuário Estatístico até 1966\*: Total dos IAPs, Mensário Estatístico do INPS a partir de 1967.

\*: Faltam dados p/ Industriários nos 3 anos (1964-1966)  
Marítimos em 65 e 66  
Empresas de Transporte e Cargas em 66

Tomado em seus valores brutos, portanto, o sistema de previdência social teria, afinal, após 50 anos de difícil e sinuoso percurso, atingido um patamar próximo ao satisfatório, em relação às populações urbanas, e encontrado aceitável encaminhamento no que diz respeito às populações rurais, dependendo estas, agora, do amadurecimento do programa FUNRURAL e da evolução das condições gerais do país. Este diagnóstico otimista da política social brasileira,

em seu estágio presente, será corroborado ainda mais se se tiver presente que somente o orçamento da União é superior ao da Previdência Social, e se se comparar a série da relação entre as receitas e despesas do sistema INPS-IPASE com as receitas e despesas da União. Como se verifica pela tabela abaixo, a receita do sistema INPS-IPASE correspondeu, em 1974, a 44% da receita da União, tendo variado entre um mínimo de 30%, em 1970, e um máximo de 45, em 1967, com a média, nos oito anos, se fixando em 40,6%. A razão despesas do sistema INPS-IPASE sobre despesas totais da União, por outro lado, variou de um mínimo de 32%, em 1970, a um máximo de 44,5%, em 1975, com média de 40,4%. O porte financeiro do sistema INPS-IPASE é claramente visível: ele possui não apenas o segundo orçamento do país como, em adendo, tal orçamento corresponde a quase metade do orçamento total da União, tanto pelo lado da receita, quanto pelo lado da despesa.

O confronto internacional do desempenho da política social brasileira, aí incluindo o sistema previdenciário federal e estadual mais gastos em saúde e educação, constituiria evidência final de que, não obstante a magnitude dos problemas, o esforço governamental estaria sendo deveras intenso, recompensado, afinal, por resultados significativos.

Com efeito, é verdade que 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, por isso, a urgência de que agudos e remediáveis desequilíbrios sejam reparados de maneira eficiente. Todas as comunidades, é certo, contêm desigualdades, mas, ainda assim, variam entre si quanto ao esforço que realizam no sentido de reduzi-las, o que torna legítima a tentativa de avaliar o esforço governamental brasileiro, em termos monetários, em comparação com o desempenho de outros países.

Em busca de uma provável relação entre gastos sociais, tomados como porcentagem do Produto Nacional Bruto, e a renda *per capita* dos países estudados, Felix Paukert encontrou, realmente, mediante análise de *cross-section*, que, para ponderável conjunto de países em diferentes estágios de desenvolvimento, os gastos com programas sociais (excluídos os gastos com saúde e educação) poderiam ser apropriadamente previstos segundo uma equação de regressão linear que os tornava uma função da renda nacional *per capita*<sup>21</sup>. Aplicada a equação para o Brasil de 1969, e assumindo-se, otimisticamente, US\$ 400 como a renda *per capita* brasileira naquele ano, encontrou-se o resultado de que os gastos sociais deveriam totalizar 4,6% do Produto Nacional Bruto, precisamente a metade do que foi efetivamente despendido, conforme se lê na tabela abaixo, onde, aliás, aparece que apenas as duas Alemanhas, Áustria, Itália e Tchecoslováquia, dos países analisados, exibem desempenho mais favorável do que o Brasil.

<sup>21</sup> Cf. Felix Paukert, "Social Security and Income Distribution: Comparative Experience", in: Everett M. Kassalov (ed.), *The Role of Social Security in Economic Development*. U.S. Department of Health, Education, and Welfare, 1968. A equação é a seguinte: Gastos Sociais = 2.646 + 0.005 Rpc (renda *per capita*).

<sup>20</sup> Cf. Fundação IBGE, *Tabulações Avançadas do Censo Demográfico*, VIII Recenseamento Geral, 1970, Resultados preliminares, Tabela 1, p. 3.

	DESPA INPS + IPASE	DESPA INPS	RECEITA INPS + IPASE	RECEITA INPS
	Despesa total da União	Despesa total da União	Receita total da União	Receita total da União
1967	41.79	39.29	45.29	42.09
1968	42.91	40.88	42.67	39.99
1969	35.48	33.85	35.35	33.38
1970	32.13	31.12	30.37	28.88
1971	44.00	42.54	44.53	42.52
1972	41.06	39.64	41.56	39.73
1973	41.02	39.94	43.88	42.25
1974	41.09	39.76	44.33	42.20
1975	44.50	43.75	—	48.49

Fonte: Balanços Gerais do INPS e IPASE; Orçamentos da União.

DESPESAS DE CONSUMO DO SETOR PÚBLICO EM % DO PNB SEGUNDO O SISTEMA ECONÔMICO — 1962

PAÍSES	DESPA	BEM-ESTAR		
		SOCIAL	SAÚDE	EDUCAÇÃO
Estados Unidos	7,8	6,7	1,2	3,0
Alemanha Ocidental	4,7	15,0	3,2	2,4
Áustria	1,2	17,8	3,2	2,6
Irlanda	1,3	7,6	3,4	2,7
Itália	3,2	11,7	3,9	4,0
Grécia	4,3	8,1	1,2	1,6
Iugoslávia	6,7	7,7	4,1	4,0
Tchecoslováquia	4,7	13,7	3,6	4,0
Alemanha Oriental	3,9	13,1	n.a.	4,3
União Soviética	9,4	8,1	2,5	3,8
Hungria	2,5	5,4	2,6	2,6
Polônia	3,9	6,6	3,4	3,1
Romênia	2,9	5,6	2,9	3,7
Bulgária	5,8	6,2	2,4	3,6
Brasil (1969)	1,6	9,2	2,1	2,9

Fonte: Frederick Pryor, *Public expenditures in communist and capitalist countries*. Homewood, Illinois: Richard D. Irwin Inc. 1968. Os dados para o Brasil são de Fernando Rezende da Silva, *Avaliação do setor público na economia brasileira*. IPEA, relatório de pesquisa nº 13, 1972, p. 155.

Tomando-se agora estudo mais recente, e mudando algo nos termos da comparação — basicamente em função de seus produtos nacionais brutos *per capita* e incluindo-se educação nos gastos em programas sociais —, verifica-se que, entre 64 países ordenados segundo o valor do produto nacional bruto *per capita*, a custo de fatores, em 1966, o Brasil situava-se em 55º lugar, tendo à sua frente portanto 54 países e à sua retaguarda 9 países, respectivamente com maiores e menores produtos nacionais brutos *per capita*. Dos 54 países com PNB *per capita* superior ao do Brasil, entretanto, 25, entre os quais se incluíam os Estados Unidos, isto é, aproximadamente 50%, despendiam percentualmente menos do que o Brasil, em programas sociais, tomados esses gastos como porcentagem do PNB, enquanto nenhum dos nove restantes à sua retaguarda, em termos de PNB *per capita*, apresentava resultado comparativo positivo quanto aos gastos em programas sociais, conforme se vê no Anexo II.

Não obstante os persuasivos números apresentados até agora, quer tomados em termos estritamente nacionais, quer comparados com números similares exibidos por razoável número de países, inferências excessivamente positivas em relação à política social brasileira podem ser falaciosas e, por duas razões, suficientes para levantar dúvidas tanto em relação ao significado nacional quanto internacional daquelas evidências. A primeira ordem de razões aponta diretamente para o próprio conceito de política social, o que implica em questionar os critérios de agregação de itens orçamentários para a construção da rubrica “política social”. No Brasil, assim como na documentação internacional, e por suposto na literatura preocupada com o problema

da equidade, os componentes do agregado "política social" restringem-se aos itens do que convencionalmente se compreende por política previdenciária, acrescidos das clássicas rubricas "gastos em saúde" e "gastos em educação". Eventualmente, um ou outro analista decide incluir itens como nutrição, ou habitação, sem, entretanto, apresentar justificativas teóricas convincentes<sup>22</sup>. O que é efetivamente consensual é a adição dos gastos com educação e saúde, legítima área de intervenção governamental, segundo a concepção do Estado liberal clássico, aos gastos mais variados que são reunidos sob a rubrica de "previdência" ou "proteção" social, e que ajudam a caracterizar este nome sem substância nitidamente definida, ou esta substância imprecisamente denominada o Estado neoliberal ou Estado de bem-estar. E, todavia, o que deve ou não ser incluído no agregado "política social" requer uma reflexão teórica preliminar sobre os objetivos de tal política e, no pressuposto de que tais objetivos possam ser resumidos pela expressão "equidade" ou "justiça social", uma reflexão sobre os itens componentes deste novo agregado, "justiça social" ou "equidade". Ademais, convém tentar estabelecer o perfil da não-existência de "equidade" ou, menos paradoxalmente, como se desenha a distribuição das iniquidades ou injustiças sociais.

Para exemplificar, algo simploriamente, não é impossível que o desempenho positivo do Brasil em relação à Romênia, por exemplo, ou em relação aos Estados Unidos, se deva não a maior esforço comparado brasileiro no sentido de reduzir desigualdades, mas porque, entre os itens que compõem o agregado "política social", encontre-se um — digamos, benefícios pagos por acidente de trabalho — que, não obstante pesar significativamente nos gastos nacionais do sistema previdenciário, seja irrisório na composição dos gastos totais norte-americanos ou romenos. A diferença entre os gastos na rubrica política social dos totais dos três países seria, então, resultado, sobretudo, da existência de um problema, no Brasil, que não mais existe nos países citados, mais do que de um esforço maior no sentido de reduzir desigualdades ou injustiças. No caso hipotético mencionado, o item simplesmente não comporia, para os países mencionados, o agregado "política social". Esta observação nos remete, com certeza, ao problema da composição dos gastos, do ponto de vista empírico, ademais da discussão teórica do conceito de política social que norteia a investigação, mas, em acréscimo, sugere, também, algo de maior significado e importância.

A magnitude do esforço em reduzir desequilíbrios sociais, assumido com provisória boa-fé como objetivo de toda "política social", ainda que contida nos limites das políticas de "acumulação", só adquire significado empírico e teórico real quando se estabelece o quadro geral de carências existentes em cada país — o que constitui a segunda ordem de razões pelas quais a simples observação de tabelas convencionalmente agregadas, mesmo quando comparadas com tabelas semelhantes para outros países, pode induzir a conclusões pouco pertinentes. Em seu sentido mais importante, este problema está necessariamente ligado ao problema anterior, a saber, o de definir-se, com maior precisão, o que se entende teoricamente por política social. Não obstante, mes-

<sup>22</sup> É o caso, por exemplo, de Harold L. Wilensky, *The Welfare State and Equality; Structural and Ideological Roots of Public Expenditures*. University of California Press, 1975.

PAÍS	PNB p/c		PNB US\$	PROGRAMA SOCIAL (4)	POPULAÇÃO COBERTA PELO PROGRAMA	GASTOS EM US\$ COMO PROGRAMA	GASTOS SOCIAIS COMO % PNB
	US\$						
A	3.000		300.000.000.000(1)	X	10.000.000(10%)	300.000.000	10
B	1.000		50.000.000.000(2)	X	20.000.000(40%)	600.000.000	12
C	500		100.000.000.000(3)	X	30.000.000(15%)	900.000.000	9

Observações:

- 1) a população total do país A é de 100.000.000 de habitantes
- 2) a população total do país B é de 50.000.000 de habitantes
- 3) a população total do país C é de 200.000.000 de habitantes
- 4) apenas um e mesmo programa: pagamento de US\$ 30 por aposentadoria a maiores de 65 anos.

mo aceitando-se, por um momento, as convenções consagradas, não é difícil mostrar como a magnitude de problemas específicos pode interferir na nomenclologia agregada nacional, distorcendo-lhe o sentido. Considere-se a hipotética tabela na página anterior.

Mantendo-se constante apenas o tipo de programa social existente — benefícios pecuniários fixos e iguais para o mesmo tipo de segurado — e variando-se as demais características dos três países — produto nacional bruto, população total e distribuição etária — obtêm-se resultados que, tomados separadamente, tanto podem confirmar quanto falsificar a hipótese corrente sobre a participação dos gastos em programas sociais no produto nacional bruto como função da renda *per capita* dos países. (Recordar que esta é a *rationale* do anexo em que o Brasil aparece favoravelmente, desde que despense consideravelmente mais do que seria de esperar, dado seu PNB *per capita*.) Em realidade, enquanto o país *B* falsificaria a hipótese, pois despense proporcionalmente mais em programas sociais do que o país *A*, com renda *per capita* bem superior, o país *C* tenderia a corroborar a hipótese, desde que, com menor PNB *per capita* do que *A* e *B*, também despense menos em programas sociais do que aqueles países.

É evidente, entretanto, que o resultado agregado final da última coluna é fundamentalmente dependente do impacto diferencial, do programa, tornado único e igual para efeito de argumentação, sobre carências específicas e distintas da população de cada um dos países. E se não é de todo irrealista, nem implausível, pensar que a hipótese da convergência dos programas sociais possui um *quantum* de verdade, embora não tão exageradamente quanto aparece no exemplo, então torna-se meridianamente claro que a variável mais relevante, para a avaliação do desempenho da política social dos governos, mesmo em seu sentido mais convencional, depende de outra variável, se assim se pode chamá-la, a saber, o quadro diferencial de carências existentes em cada contexto nacional. Antes, portanto, de que se possa aferir efetivamente o impacto da legislação social existente em cada país, ademais dos gastos financeiros que se fazem sob sua égide, torna-se imprescindível que se delineie o quadro de desequilíbrios sociais que a legislação e os gastos intentam reduzir. Mas isto nos remete à primeira ordem de questões, isto é, à definição, que não pode deixar de ser explicitamente valorativa, dos itens que se definem como integrantes do agregado “injustiça social”, cuja remoção ou, pelo menos, atenuação, constitui o objetivo presuntivo de qualquer política social. O capítulo seguinte discute, em sua primeira seção, a base empírica que deveria sustentar mais acurada análise da política social brasileira e o conjunto de políticas que, efetivamente, serão investigadas. Descreve-se, na segunda seção, o modelo que será, tanto quanto possível, utilizado na análise das políticas precedentemente selecionadas.

## ANEXO BIBLIOGRÁFICO

1. Affonso Cesar, “A Previdência Social e as Constituições Republicanas”, *in: Revista de Informação Legislativa*, ano III, nº 12, outubro-dezembro, 1966.
2. A. F. Cezarino Jr., *Direito Social Brasileiro*, Saraiva, São Paulo, 6.<sup>a</sup> ed., 1970.
3. Alfredo Louzada, *Legislação Social-Trabalhista*, Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, 1933.
4. Arnaldo Sussekind, *Previdência Social Brasileira*, Livraria Freitas Bastos, Rio, 1955.
5. Arno Gaspar Tatsch, “Infortúnio do Trabalho e a Proteção Acidentária aos Trabalhadores”, *in: Revista dos Tribunais*, Ano 63, vol. 70, dezembro 1974.
6. Celso Barroso Leite e Luiz Paranhos Velloso, *Previdência Social*, Zahar, Rio, 1963.
7. Delio Maranhão, *Direito do Trabalho*, 3.<sup>a</sup> edição, Fundação Getúlio Vargas, Rio, 1974.
8. Fernando A. Rezende da Silva e Dennis Mahar, *Saúde e Previdência Social, uma Análise Econômica*, IPEA, Rio, 1974.
9. Fundação Getúlio Vargas, *A Previdência Social no Brasil e no Estrangeiro*, Fundação Getúlio Vargas, Rio, 1950.
10. José Alfredo de Oliveira Baracho, *Participação nos Lucros e Integração Social*, Edições RBEP, UFMG, 1972.

11. Milton da Matta, "Financiamento da Previdência Social: A Experiência Brasileira e os Padrões Internacionais", in: Edmar Bacha, Milton da Matta e Ruy L. Modenesi, *Encargos Trabalhistas e Absorção de Mão-de-Obra: uma interpretação do problema e seu debate*, IPEA, Rio, 1972.
12. Ministério do Trabalho e Previdência Social, *Eloy Chaves, Precursor da Previdência Social no Brasil*, 1965.
13. Revista de Legislação do Trabalho, *Consideração das Leis da Previdência Social*, São Paulo, 1976.
14. Sara Ramos de Figueiredo, "Estabilidade", Parte I, in: *Revista de Informação Legislativa*, ano III, n.º 10, junho 1966.
15. Senado Federal, *Consolidação das Leis do Trabalho*, 1974.
16. Senado Federal, *Governo Castelo Branco (Decretos-Lei)*, vol. II, 1968.
17. Senado Federal, *Previdência Social, Histórico da Lei n.º 5.890, de 8 de julho de 1973*, 2 vols., 1974.
18. Senado Federal, *Previdência Social (Lei Orgânica da Previdência Social Atualizada)*, 1974.

ANEXO ESTATÍSTICO AO CAPÍTULO 2

	PNB p/c a custo de fatores (1966)	Gastos com programas sociais como % PNB	% entre o Brasil e outros países (PNB p/c)	% entre gastos soci- ais como % do PNB entre Brasil e outros países
	(a)	(b)	(c)	(d)
Brasil	192	8,2		
Estados Unidos	3,542	7,9	-94,5	0,3
Suécia	2,677	17,5	-93	- 9,3
Islândia	2,551	8,7	-92,5	- 0,5
Suíça	2,335	9,5	-91,8	- 1,3
Canadá	2,288	10,1	-91,6	- 1,9
Dinamarca	1,997	13,9	-90,4	- 5,7
Austrália	1,980	9,0	-90,3	- 0,8
Nova Zelândia	1,940	11,8	-90,1	- 3,6
Luxemburgo	1,926	17,5	-90	- 9,3
R. F. Alemanha	1,871	19,6	-89,7	-11,4
França	1,866	18,3	-89,7	-10,1
Noruega	1,819	12,6	-89,4	- 4,4
Bélgica	1,690	18,5	-88,6	-10,3
Finlândia	1,657	13,1	-88,4	- 4,9
Grã-Bretanha	1,532	14,4	-87,5	- 6,2
Holanda	1,497	18,3	-87,2	-10,1
Tchecoslováquia	1,334	17,2	-85,6	- 9,0
Israel	1,275	8,3	-85	- 0,1
Alem. Oriental	1,227	16,4	-84,3	- 8,2
Áustria	1,225	21,0	-84,3	-12,8
União Soviética	1,181	10,1	-83,7	- 1,9
Itália	1,097	17,5	-82,5	- 9,3
Japão	952	6,2	-79,8	-2,0
Hungria	895	8,8	-78,5	- 0,6
Irlanda	882	11,1	-78,2	- 2,9
Venezuela	820	3,8	-76,6	4,4
Polônia	762	9,3	-74,8	- 1,1
Bulgária	721	10,5	-73,4	- 2,3
Trinidad e Tobago	721	3,4	-73,4	4,8
Espanha	713	4,3	-73,1	3,9
Romênia	705	8,0	-72,8	0,2
Grécia	660	12,0	-71,0	- 3,8
Chipre	652	2,3	-70,5	5,9
Panamá	501	6,7	-61,8	1,5
México	493	2,9	-61	5,3
Jamaica	469	3,0	-59,1	5,2
Uruguai	442	8,3	-56,6	- 0,1
Iugoslávia	424	11,6	-54,7	- 3,4
Portugal	404	5,8	-52,5	2,4
Costa Rica	336	2,9	-42,8	5,3

ANEXO ESTATÍSTICO AO CAPÍTULO 2

	PNB p/c a custo de fatores (1966)	Gastos com programas sociais como % PNB	% entre o Brasil e outros países (PNB p/c)	% entre gastos sociais como % do PNB entre Brasil e outros países
	(a)	(b)	(c)	(d)
Nicarágua	318	2,9	-39,6	5,3
Colômbia	285	1,3	-32,6	6,9
Guiana	281	4,9	-31,7	3,3
Guatemala	279	2,2	-31,2	6,0
Malásia	272	3,5	-29,4	4,7
Iraque	270	1,2	-28,9	7,0
Turquia	269	2,0	-28,6	6,2
El Salvador	254	2,6	-24,4	5,6
Gana	239	1,4	-19,7	6,8
Honduras	221	1,1	-13,1	7,1
Zâmbia	215	3,8	-10,7	4,4
Formosa	214	1,4	-10,3	6,8
Equador	212	3,2	- 9,4	5,0
Paraguai	206	2,2	- 6,8	6,0
Síria	176	1,0	9,1	7,2
Tunísia	168	4,4	14,3	3,8
Ceilão	139	3,9	38,1	4,3
Togo	115	2,2	66,9	6,0
Camarões	110	1,8	74,5	6,4
Paquistão	104	0,6	84,6	7,6
Índia	67	1,4	186,6	6,8
Birmânia	62	1,1	209,7	7,1
Alto Volta	50	2,8	284,0	5,4

Fonte: Harold L. Wilensky, *The Welfare State and Equality*. Un. of California Press, 1975. Tabela 4 do apêndice sobre métodos, pp. 122-124. As colunas c e d foram acrescentadas por mim.

CAPÍTULO 3

PERFIL DE DESEQUILÍBRIOS E PARADIGMA DE ANÁLISE

1. O ESTADO SOCIAL DA NAÇÃO: PSEUDODIAGNÓSTICO PRELIMINAR

A presente seção tem por objetivo apresentar um protodiagnóstico do estado social do país, como prefácio à avaliação das políticas governamentais que visam à promoção do bem-estar coletivo. Não obstante o inegável esforço governamental recente no sentido de reduzir disparidades sociais, é evidente que a justa avaliação da magnitude desse esforço e da propriedade das ênfases requer o delineamento do quadro geral de carências e de desequilíbrios existentes. Isto é, políticas de desenvolvimento social, destinadas a maximizar o bem-estar coletivo, e a equidade devem ser aferidas levando-se em consideração o fundo contrastante da situação presente<sup>1</sup>.

Não é fácil, contudo, diagnosticar o estado social de um país, nem avaliar as medidas cujo alvo é a maximização da justiça social. Ausência de informações pertinentes, precisas e confiáveis, assim como a inexistência de instrumental de análise capaz de decidir questões importantes — por exemplo, o efetivo *impacto* de diferentes políticas (*outcome analysis* na literatura de língua inglesa) —, tornam a tarefa do analista e de quem deve tomar decisões extremamente precária<sup>2</sup>. Os sistemas geradores de informação não estão, normalmente, orientados para a coleta e o processamento de certos dados entretanto cruciais para diagnóstico e monitoramento das condições sociais da nação. Entende-se: a produção de dados úteis está essencialmente ligada às preocupações maiores dos governos, quer dizer, àquilo que os governos consideram como *problemas de governo*, e só muito recentemente, na prática, e não ape-

<sup>1</sup> Cf. James T. Bonne, "The Absence of Knowledge of Distributional Impacts: An Obstacle to Effective Policy Analysis and Decisions", in: Robert H. Haveman & Julius Margolis (eds.), *Public Expenditures and Policy Analysis*. Markham, 1970, p. 249: "(...) for even after you have measured the distribution of program benefits and burdens, it is not possible to judge the welfare or equity impact of the programs until you know the welfare and equity situation of those affected".

<sup>2</sup> Este ponto é reiteradamente feito na literatura especializada em análises de políticas públicas. Para uma revisão crítica parcial dessa literatura ver: Wanderley Guilherme dos Santos, "Comparative Public Policy Analysis: A Non-Exhaustive Inventory of Queries". *Paper*, apresentado no Seminário de Análises de Políticas Públicas, Instituto Torcuato Di Tella, Buenos Aires, 1974.

nas na retórica, questões sociais foram recuperadas à área da repressão policial. Ademais, os *problemas*, difusamente reconhecidos, devem ser traduzidos em perguntas precisas, às quais são uma decorrência do arcabouço conceitual que está, em realidade, por trás de todo sistema gerador de informações, como a simples lembrança de conceitos como urbanização, subemprego/desemprego e criminalidade, entre outros, permite evidenciar. Dependendo de como se definam os conceitos mencionados, o sistema gerador de informações formulará perguntas diversas, obtendo, em consequência, respostas distintas. Vale a pena observar, neste passo, que o refinamento conceitual de um dado sistema produtor de informações é função da sofisticação crítica das disciplinas sociais que dão origem aos conceitos. É compreensível, portanto, que os sistemas produtores de informação, refletindo tanto a preocupação predominantemente econômica dos governos, quanto o maior amadurecimento relativo da análise econômica, entre as disciplinas sociais, atentem, sobretudo, para as dimensões econômicas e demográficas, e a um nível de agregação cujo valor, como base empírica, para análises sociais deixa muito a desejar.

Independentemente do conceito normativo de justiça social que se admita e, também, a despeito da estratégia de desenvolvimento social adotada, seja maximizando a igualdade (maximin), seja minimizando a desigualdade (minimax), é indispensável a análise desses conceitos gerais em suas dimensões componentes a fim de que um certo perfil de valores possa ser discutido quanto à equidade de sua distribuição<sup>3</sup>. Assim, a primeira tentativa norte-americana de produzir um relatório social, muito apropriadamente intitulado *Toward a Social Report*<sup>4</sup>, discriminou sete dimensões da ordem social — saúde, mobilidade social, ecologia, renda e propriedade, segurança e ordem pública, educação, ciência e arte, e participação e alienação —, tentando responder a sete perguntas específicas. Estamos aqui, como é claro, a um nível de agregação bem mais susceptível de interpretação do que a clássica discriminação weberiana entre *status*, riqueza e poder. Com efeito, apesar da categorização de Weber permitir uma descrição sumária da estrutura social, com a taxa de desigualdade que lhe é inerente, e com grande capacidade de impacto, ela é insuficiente para uma análise mais pormenorizada que permita a avaliação de práticas sociais e, sobretudo, a identificação de políticas alternativas. Qualquer tentativa de diagnóstico social deve, portanto, estabelecer, preliminarmente, o conjunto de dimensões componentes do agregado *bem-estar coletivo*, de preferência a um nível de especificidade capaz de suscitar respostas relativamente inequívocas. Isto é, identifica-se com mais facilidade a possibilidade de acesso a educação e

<sup>3</sup> Embora possam parecer idênticas, as duas estratégias possuem supostos distintos e levam a políticas também substancialmente diferentes. A estratégia maximin assume a igualdade absoluta entre os indivíduos como a norma fundamental, ainda que inalcançável, para a formulação de políticas sociais e é bem representada em John Rawls, *A Theory of Justice*, Oxford, 1972. A estratégia minimax assume que as desigualdades sociais não são necessariamente injustas, se resultantes da estratificação "natural" entre indivíduos iguais perante as oportunidades. As políticas resultantes desta posição, neoconservadora, visariam sobretudo compensar desequilíbrios excessivos sem, entretanto, procurar impedir o funcionamento dos mecanismos que produzem a estratificação.

<sup>4</sup> Cf. U.S. Department of Health, Education, and Welfare, *Toward a Social Report*. The University of Michigan Press, 1970.

a facilidades hospitalares, por exemplo, por classes de renda, do que a distribuição de *status* ou, para este efeito, de estima social.

Recente tentativa de decompor o agregado "bem-estar social" foi realizada por Nicholas Rescher, fixando-se em cinco subagregados — saúde física, saúde mental, prosperidade material, haveres pessoais e recursos ambientais —, compreendendo, cada um deles, ainda outros subagregados produzindo um total de 17 dimensões<sup>5</sup>. Não obstante a riqueza da abordagem, a lista de dimensões sugeridas padece de dificuldades insuperáveis de descrição e mensuração. Por exemplo, entre as dimensões do subagregado "saúde física" encontra-se algo que poderia ser traduzido por "tônus vital" (também é sugerida a dimensão "tônus mental" do subagregado "saúde mental") enquanto entre as dimensões que compõem a saúde mental encontra-se "satisfação consigo próprio e com sua circunstância". Por importantes e pertinentes que sejam estas dimensões não é possível esquecer que a escolha de políticas visando a reduzir disparidades sociais fundamenta-se não apenas no reconhecimento da existência de desigualdades, mas, sobretudo, em juízos comparativos predados de realidades relativamente estáveis. E é aparente que dimensões tão subjetivamente saturadas como "tônus mental" ou "satisfação consigo próprio" seriam difíceis objetos de políticas, ainda que de curto prazo. Convém, portanto, em tentativas de diagnóstico social, decompor o agregado "justiça social", que aqui se toma indistintamente como "bem-estar social" ou "bem-estar coletivo", em dimensões que possam, com alguma facilidade, ser referidas a séries de informações empíricas<sup>6</sup>.

Mas a decomposição analítica do agregado "bem-estar social" é ainda insuficiente como base empírica de avaliação política. Igualmente indispensável é a decomposição do agregado "sociedade" ou "população" em categorias subnacionais para que se possa escapar à tirania das elusivas medidas *per capita* e às análises pouco esclarecedoras a que dão lugar. Que avaliação, efetivamente, é viável quando os únicos dados disponíveis dizem respeito à população tomada em seu conjunto? Apurada a trivial medida *per capita* resta comparar a situação no tempo *t* com a situação no tempo *t-1*, ou *t-n*, ou, alternativamente, o confronto com outros agregados nacionais. Certamente que as comparações internacionais são importantes, assim como informações relevantes podem ser extraídas de análises longitudinais, mesmo quando, neste último caso, tomam-se populações globais como universo. Contudo, o cerne do progresso social encontra-se na formulação de políticas que tenham por objetivo modificar a distribuição desigual de valores entre classes de populações intranacionais. A agregação da população, freqüente na literatura econômica,

<sup>5</sup> Cf. Nicholas Rescher, *Welfare — The Social Issues in Philosophical Perspective*. University of Pittsburgh Press, 1972, cap. 1.

<sup>6</sup> Melhor desagregação, mas ainda insuficiente, pode ser encontrada em S. M. Miller & Pamela Roby, *The Future of Inequality*. Basic Books, 1970. Relação preliminar de algumas dimensões relevantes, chamadas de indicadores físicos de necessidades setoriais, foi sugerida por Fernando A. Rezende da Silva, *Avaliação do Setor Público na Economia Brasileira*. IPEA, Rio, relatório de pesquisa n.º 13, 1972, anexo II, item 4.

impede visão mais ajustada dos padrões de desigualdades e, em consequência, a avaliação adequada de políticas de bem-estar social<sup>7</sup>.

A elaboração de um mapa da distribuição desigual de valores requer progressiva especificação e discriminação dos valores distribuídos e razoável decomposição da população atingida, pelo menos em alguns subagregados que favoreçam juízos de comparação. Evidentemente, o mesmo mapa poderia ser esboçado para o caso de se estimar a distribuição desigual de benefícios derivados de uma dada política. Em realidade, Burton A. Weisbrod propôs exatamente este procedimento para a análise de projetos alternativos, sugerindo, ainda mais, que os mesmos benefícios fossem diferencialmente pesados, dependendo da classe de população por eles atingida<sup>8</sup>. É claro que a admissão explícita de uma função de bem-estar social que autorize a ponderação dos benefícios por classes de população introduz o tema da normatividade da avaliação social — aspecto repetidamente evitado, e não apenas pela ausência de informações discriminadas. Aparentemente, não se viola a regra da neutralidade quando se prefere um estado *y* (digamos, maior número de médicos *per capita*) a um estado *x* (menor número de médicos *per capita*), porém começas-se, sim, a violá-la quando se prefere um estado *y* (maior número de crianças negras matriculadas em escolas) a um estado *x* (maior número de crianças brancas matriculadas em escolas). Não obstante, a avaliação social passa, necessariamente, cedo ou tarde, pela verificação de como os valores disponíveis estão sendo distribuídos pelas diversas categorias da população<sup>9</sup>.

É razoável admitir, em conclusão, que a avaliação de um conjunto de políticas expressamente destinadas a reduzir ou compensar desigualdades sociais requer, preliminarmente, a descrição, tão apurada quanto possível, do estado social presente. Ademais, estima-se indispensável que o conceito de “bem-estar social”, ou “desenvolvimento social”, seja analisado em suas dimensões componentes — o que, evidentemente, traduz em valores específicos o que o analista entende como relevante. Igualmente considera-se imprescindível que o macroagregado “sociedade” seja partido em subagregados populacionais — o que, ainda uma vez, indica o que o analista imagina serem as linhas de clivagem mais significativas. A matriz abaixo, discriminando 13 componentes do macrovalor *justiça social*, ou *bem-estar coletivo*, distribuídos

<sup>7</sup> A insatisfação com o nível convencional de agregação das populações é freqüente tanto na literatura econômica como não econômica mais recente. Ver, entre outros trabalhos, W. Irwin Gillespie, “Effects of Public Expenditures on the Distribution of Income”, in: Richard A. Musgrave (ed.), *Essays in Fiscal Federalism*. The Brookings Institution, 1963, especialmente p. 168; Burton A. Weisbrod, “Collective Action and the Distribution of Income: A Conceptual Approach”, in: Robert H. Haveman & Julius Margolis, *op. cit.*, especialmente p. 119; Eddward W. Lehman, “Social Indicators and Social Problems”, in: Erwin O. Smigel (ed.), *Handbook on the Study of Social Problems*. Rand McNally, 1971, *passim*.

<sup>8</sup> Cf. Burton A. Weisbrod, “Income Redistribution Effects and Benefit Cost Analysis”, in: Samuel B. Chase, Jr. (ed.), *Problems in Public Expenditure Analysis*. The Brookings Institution, 1968.

<sup>9</sup> Talvez um dos argumentos mais bem articulados em favor desta posição encontre-se em A. Myrick Freeman, III, “A Project Design and Evaluation with Multiple Objectives”, in: Haveman & Margolis, *op. cit.*

MATRIZ DAS PROBABILIDADES DE MAXIMIZAÇÃO DE VALORES,  
DISTRIBUÍDAS POR CATEGORIAS POPULACIONAIS  
(MATRIZ DAS DESIGUALDADES)

VALORES DISTRIBUIÇÃO DA POPULAÇÃO	(I)	(II)	(III)	(IV)	(V)	(VI)	(VII)	(VIII)	(IX)	(X)	(XI)	(XII)	(XIII)
1.a Urbana 1.b Rural													
2. Região													
3. Sexo													
4. Raça													
5. Ocupação													
6. Faixa Etária													

(I) EXPECTATIVA DE VIDA — (II) PROPRIEDADE — (III) RENDA — (IV) EDUCAÇÃO — (V) SAÚDE — (VI) HABITAÇÃO — (VII) SERVIÇOS BÁSICOS (SANEAMENTO, ÁGUA, LUZ, TELEFONE) — (VIII) EMPREGO (OPORTUNIDADE, ESTABILIDADE, SEGURANÇA) — (IX) BEM-ESTAR (PREVIDÊNCIA SOCIAL, ETC.) — (X) LAZER E AMENIDADES (MUSEUS, PARQUES, ETC.) — (XI) SEGURANÇA PESSOAL (CRIMES, TÓXICOS) — (XII) MOBILIDADE SOCIAL — (XIII) PARTICIPAÇÃO POLÍTICA.

pela população, categoricamente diferenciada, apresenta um hipotético mapeamento da distribuição intranacional de bens e valores, o qual, se preenchido em todas as suas células, conduziria a uma imagem bastante aproximada da estrutura de desigualdades sociais do presente ou, se se preferir, do estado social da nação. Convém, entretanto, sugerir a linha de interpretação da matriz.

Os 13 componentes discriminados podem ser, ainda, desagregados, e, em verdade, devem ser, conduzindo à identificação cada vez mais precisa da natureza e magnitude dos problemas. A dimensão "propriedade", por exemplo, cobre itens tão díspares como "posse de terra" e "títulos sobre haveres físicos", além de um conjunto de valores que poderia ser designado como "bens vendáveis", incluindo jóias, objetos de arte e similares. O componente "educação" suscita a imediata distinção convencional entre educação primária, secundária-técnica e superior, mas também seria possível incluir itens como acesso e frequência a programações culturais e práticas de esportes (se estes itens cabem melhor na dimensão "lazer e amenidades" é, certamente, uma questão puramente nominal). A dimensão "saúde" também se deixa facilmente decompor em subdimensões, levando-se em consideração não apenas o tipo de doença mas, fenômeno moderno, igualmente a amplitude da incidência-não incidência de perturbações mentais.

Outra componente extremamente importante é "mobilidade social". Conceito complexo e de difícil tratamento, inclui eixos; por exemplo, mobilidade horizontal (migração, classicamente), mobilidade ocupacional (que implica em transparência da estrutura social) e mobilidade vertical (ascensão na escala da renda, educação e prestígio), que podem ou não convergir. Supõe-se, por exemplo, na literatura social brasileira recente, que a mobilidade horizontal intensa que a sociedade brasileira experimenta está longe de ser um indicador da inexistência de barreiras sociais, mas antes testemunha, por um lado, a operação de mecanismos discriminatórios acentuados na área rural, e, por outro, explica a mobilidade vertical *descendente* de grandes extratos da população urbana<sup>10</sup>. Claro está que a análise da congruência ou incongruência da mobilidade horizontal e vertical, no Brasil, exige a produção de ponderável

<sup>10</sup> Cf. Lucio Kowaric, *Capitalismo e Marginalidade na América Latina*, Paz e Terra, Rio, 1975; e Manoel T. Berlinck, *Marginalidade Social e Relações de Classe em São Paulo*, Vozes, Petrópolis, 1975. O item mobilidade social não será explorado neste documento. Entretanto, talvez seja útil referir alguns resultados preliminares derivados da análise de alguns dados sobre imigrações, educação e renda. Com base em informações providas por Milton da Mattá, Eduardo Werneck de Carvalho e Maria Thereza L. L. de Castro e Silva, em *Migrações Internas no Brasil*, IPEA, Rio, relatório de pesquisa n.º 19, 1973, quadro A.1, relativo às taxas anuais de crescimento da população economicamente ativa (1950-70), taxas de desemprego e de subemprego, para as dez regiões censitárias do país, encontrou-se correlação ordinal *negativa* (Spearman Rh<sub>d</sub>) entre crescimento anual da PEA e taxa de subemprego (-.56) e entre crescimento anual da PEA e taxa de desemprego (-.42). Logicamente, o resultado para a correlação entre subemprego e desemprego é positivo, embora baixo (.41). De um modo geral as conclusões desse trabalho são favoráveis aos migrantes, que aparecem como portadores de educação mais elevada que os "nativos" e com melhor colocação nas ocupações e na escala de renda. Visto por outro ângulo, entretanto, poder-se-ia dizer que as regiões mais pobres estão "exportando" pessoal qualificado para as regiões mais ricas — o que seria detrimental para as primeiras. Conclusão oposta é argüida, contudo, por A. C. Campino, "A migração de pessoas qualificadas no período 50/70", in: *Pesquisa e Planejamento*, vol. 3, n.º 4, dezembro 1973. Certo é que modelos sofisticados poderiam dar conta de ambos os resulta-

massa de dados individuais (trajetórias de vida) e geracionais que permitam estudos de coorte. E os analistas estão longe de dispor de semelhante informação".

Vale a pena comentar a dimensão "participação política". Tomando por base a vasta maioria dos estudos eleitorais nos Estados Unidos e na Europa, é possível concluir, como já se concluiu, que o desejo de participar politicamente não é um bem desejado pela comunidade humana, em sua grande maioria, por isso mesmo os resultados de razoável número de pesquisas revelam a total desinformação e desinteresse da maioria dos cidadãos<sup>12</sup>. Aqui convém distinguir entre participação e interesses permanentes — que estão na base do conceito de "homem político" e que podem conduzir, em seus extremos, à participação compulsória dos Estados totalitários — e a possibilidade de participação, sempre que os indivíduos e grupos se sintam a tanto motivados. Um Estado em que há igualdade de participação política não é tanto o Estado onde todos os grupos participam igual e compulsoriamente das atividades políticas formais, quanto o Estado onde todos os grupos têm as mesmas oportunidades e direitos de organização e participação política. Assim, impede-se, no Brasil, que os analfabetos votem, ato a que estão obrigados os adultos alfabetizados, os quais, em compensação, não podem militar senão através das organizações políticas convencionais — os partidos — e de acordo com o calendário, por assim dizer, oficial de atividade política. As associações voluntárias, as organizações estudantis, os sindicatos de empregados não podem ter opinião políti-

dos. Em qualquer caso, que a mobilidade horizontal esteja promovendo mobilidade vertical *descendente* parece ser algo controverso ainda.

Aspecto relevante do problema da mobilidade social, e freqüente nas discussões contemporâneas, é a relação entre educação e ascensão social (ocupação e renda). O debate tem sido extenso no Brasil e vale a pena chamar a atenção para recente trabalho de Raymond Boudon precisamente sobre *Education, Opportunity & Social Inequality*, John Wiley, 1974. Com base em um modelo simples e elegante e em dados empíricos providos por pesquisas da OECD, Boudon conclui que a estrutura educacional contribui para *reforçar* as desigualdades sociais. Um dos pressupostos do modelo, extremamente importante, seria o descompasso entre a estrutura da demanda de pessoal qualificado e a estrutura da oferta produzida pelo sistema educacional. Em trabalho recente, *Industrialização e Emprego no Brasil*, IPEA, Rio, relatório de pesquisa n.º 24, 1974, José de Almeida enfatiza este mesmo ponto que merece estudo mais acurado. Embora não existam pesquisas similares, para o Brasil, os resultados de Wanderley de Almeida, em *Serviços e Desenvolvimento Econômico no Brasil: Aspectos Setoriais e suas Implicações*, IPEA, Rio, relatório de pesquisa n.º 23, 1974, às páginas 36 e seguintes, acentuam as taxas elevadas de crescimento nos setores industriais e de serviços não tradicionais — o que exige maior e adequada escolaridade. Se comparada esta estrutura da demanda com o perfil educacional da população é plausível antecipar uma perspectiva de escassez de pessoal qualificado, dando origem a intensificações em diferenciais de renda por setor ocupacional. Observações igualmente importantes em relação às hipóteses de Boudon podem também ser encontradas em Cláudio de Moura Castro e Albert o de Mello e Souza, *Mão-de-Obra Industrial no Brasil*, IPEA, Rio, relatório de pesquisa n.º 25, 1974, especialmente pp. 117 e 126.

<sup>11</sup> Análise de coorte é uma das técnicas de análise de mobilidade social. Já existe razoável estoque de modelos matemáticos para esse tipo de estudo. Excelente revisão e exposição crítica encontra-se em Raymond Boudon, *Mathematical Structures of Social Mobility*, Elsevier, 1973.

<sup>12</sup> Para uma discussão dos estudos eleitorais e seus achados principais, bem como de suas vulnerabilidades, ver Wanderley Guilherme dos Santos, "Eleição, Representação, Política Substantiva", in: *Dados*, 8, 1971.

ca, em tempo algum, embora os cidadãos sejam obrigados a ter opinião política e a manifestá-la a intervalos regulares e definidos. É sabido que a implementação das leis atinge, diferencialmente, os diversos estratos da população e, por isso, é plausível antecipar que as prerrogativas e proibições de participação política afetem de modo distinto diferentes contingentes da população, especialmente se se observa o critério relativo a quem deseja participar<sup>13</sup>.

Provavelmente todos os componentes do agregado *bem-estar social* são susceptíveis de ulteriores desagregações. O limite deve ser dado pela utilidade marginal, se assim se pode falar, da compensação entre o interesse especial do analista — sempre buscando refinamentos de informação que esclareçam as suas perguntas — e o custo em obter a informação adicional, o qual, como assinala Weisbrod, tende a crescer geometricamente em relação ao nível de desagregação.

Também algumas das categorias em que a população está dividida admitem sucessivas subparticipações. A categoria “região”, por exemplo, pode ser discriminada até ao nível de Estado, ou município, enquanto as categorias “ocupação” e “faixa etária” podem ser decompostas nas classificações censitárias usuais.

Importante, sobretudo, é esclarecer de que modo a matriz deveria ser preenchida. Sumariamente, adequado mapa das desigualdades sociais no país deveria prover informações suficientes para responder a perguntas tais como: qual a probabilidade de que uma criança negra, do sexo feminino, habitante da área rural, adquira educação superior e, uma vez obtida, ingresse no mercado de trabalho a um nível de renda igual ou superior à mediana da profissão?

A estratégia de resposta a semelhante pergunta pode ser desenhada da seguinte maneira: Seja  $n$  a população de meninas negras, em idade escolarizável, habitantes de área rural. Então  $x/n$  é a proporção de negras, rurais, escolarizáveis, efetivamente matriculadas no ciclo primário. Sendo  $y$  o número daquelas que atingem o secundário e superior (para simplificar agregue-se o secundário e o universitário),  $y/(n/x)$  será a proporção de matriculadas no ciclo primário que atinge o secundário/universitário. Chamando, finalmente, de  $z$  o número daquelas que, obtendo um título universitário, encontram colocação profissional com renda igual ou acima da renda mediana da profissão,  $z/(x/yn)$  daria a proporção análoga das inferências anteriores. Estimando-se o mesmo resultado para uma menina branca, da área rural, ou ainda uma menina branca ou negra, da área urbana, permitiria ao analista visualizar as diferentes probabilidades de maximização dos valores “educação”, “ocupação” e “renda” relativas às categorias “sexo” e “raça”, ambas dicotomizadas.

O que a matriz deveria proporcionar, portanto, seria uma espécie de matriz de transição, preenchida pela frequência relativa dos membros de cada categoria populacional em cada dimensão de bem-estar social. Por certo faltam informações que permitam tal mensuração, mas a questão consiste, precisa-

<sup>13</sup> Este tópico poderia ser expandido, tal como o tópico da mobilidade social, de pleno direito e dentro do contexto que Tullock chamou de “entry barriers in politics”, ainda que não no mesmo sentido em que desenvolveu sua análise. Ver, Gordon Tullock, “Entry Barriers in Politics”, *Papers and Proceedings*, 77<sup>th</sup> Annual Meeting of the American Economic Association, *American Economic Review*, vol. LV, n.º 2, maio 1965.

mente, em formular perguntas que orientem os procedimentos de coleta de dados que viabilizem as respostas. Ademais, no caso específico, a inexistência de informações sobre a magnitude da categoria populacional de origem — por exemplo, o número de negras escolarizáveis de área rural — não impede que alguma medida de discrepância entre as diferentes probabilidades de atingir o ensino superior, por raça e sexo, possa ser obtida, desde que seja disponível a informação adequada sobre o total dos membros de cada dimensão considerada. Isto é, existem instrumentos de análise capazes de enunciar a probabilidade diferenciada de indivíduos obterem determinado bem, caso se possuam informações sobre, digamos, região de origem, raça, sexo, ocupação e renda dos pais, relativas a cada um deles. Assim, um acréscimo de esforço relativamente pequeno na produção de informação poderia gerar recompensas analíticas de magnitude não desprezível<sup>14</sup>.

O caso escolhido para exemplificar o tipo de análise e de juízo a que o preenchimento de tal matriz conduziria revela, propositadamente, um problema bastante importante: a provável interação entre duas ou mais categorias populacionais, por um lado, e a esperada interação entre duas ou mais dimensões por outro. Considere-se, inicialmente, as categorias de sexo e raça. Se é plausível esperar probabilidades diferentes de maximização de valores para indivíduos de sexos diferentes, e também de raças, igualmente plausível será supor que os dois atributos, sexo e raça, componham-se, de algum modo, na determinação das chances de vida de um indivíduo dado. Muito possivelmente, a forma dessa interação variará para cada par de atributos e o conhecimento aproximado das diversas formas interativas, à falta de melhores instrumentos, constituiria poderoso critério de avaliação *ex ante* de políticas sociais alternativas.

O mesmo raciocínio aplica-se, por exemplo, às dimensões educação e renda, ou ocupação e emprego. Qual a probabilidade de um membro de uma categoria populacional qualquer (na apropriada categoria etária, naturalmente), tendo obtido educação superior, alcançar elevados índices de mobilidade social? Sem que se produzam as informações adequadas a investigações similares, qualquer avaliação de políticas sociais será sempre vulnerável, permanentemente sujeita a juízos equivocados.

Não existem informações, no Brasil, em quantidade e precisão, que permitam preencher a matriz das desigualdades. Levantamento razoavelmente adequado das fontes e informações imediatamente disponíveis oferece panorama desalentador a quem quer que pretenda avaliar exaustivamente o grau dos desequilíbrios sociais que cortam o Brasil contemporâneo. Séries incompletas, contraditórias, ao lado de mudanças frequentes nos critérios de classificação condenam ao fracasso, por antecipação, qualquer tentativa de preencher a matriz de desigualdades anteriormente apresentada. Não obstante, uma tentativa ainda bastante deficiente de descrever a situação atual de algumas das dimensões mencionadas será desenvolvida no capítulo 5 e analiticamente justificada no capítulo 6.

<sup>14</sup> Trata-se de técnica conhecida como Automatic Interaction Detector Program, desenvolvida na Universidade de Michigan, e cuja versão mais recente e desenvolvida encontra-se em John A. Sonquist, Elizabeth Lauh Baker e James N. Morgan, *Searching for Structure (Alias-AID-III)*, Institute for Social Research, The University of Michigan, 1971.

Admitida a necessidade de avaliar a política social brasileira em confronto com o quadro geral de carências existentes, e verificada a impossibilidade de uma delimitação factual completa desse quadro, resta, ainda, considerar o problema das dimensões a serem selecionadas para compor o substituto possível, para o caso brasileiro, do agregado "justiça social" e o problema de sua classificação.

Toda a classificação, como se sabe, traz sempre uma margem de arbitrariedade só justificável, quando o é, pela utilidade ou plausibilidade dos resultados de análise a que permite chegar. A classificação proposta a seguir não escapa à regra e, por certo, poderia ser questionada, especialmente quanto a um dos requisitos exigidos de uma boa classificação, o de exclusividade mútua. Como se verá em momento oportuno, políticas classificadas em uma rubrica não deixam de ter efeitos que poderiam ser considerados sob rubrica distinta. Todavia, espera-se que o resultado líquido da análise organizada a partir de tal classificação seja favorável, comparativamente às possíveis distorções produzidas pelos critérios de classificação.

Muito simplesmente propõe-se o estudo de três conjuntos específicos de políticas classificadas como preventivas, compensatórias e social *strictu sensu*. Por políticas preventivas entende-se o conjunto de medidas governamentais que, se bem adequadas, deveriam, no limite, produzir o mínimo de desigualdades sociais. Por políticas compensatórias são entendidas aquelas medidas destinadas a remediar desequilíbrios gerados pelo processo de acumulação. Finalmente, políticas sociais *strictu sensu* são aquelas explicitamente orientadas, ao menos em intenção, para a redistribuição de renda e de benefícios sociais. Para efeitos da presente análise serão consideradas como preventivas as políticas de emprego, salário, saúde pública, saneamento, educação e nutrição; como compensatórias, as políticas de previdência (INPS-IPASE), de educação de adultos (MOBRAL), de preparação de mão-de-obra (PIPMO), de habitação (BNH) e de assistência ao menor (FUNABEM); e como social *strictu sensu* os programas PIS-PASEP, o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e o FUNRURAL. Todavia, dificuldades na obtenção de séries de informações, relevantes e confiáveis, obrigaram ao abandono dos programas MOBRAL, PIPMO, BNH e FUNABEM. Assim, o conjunto final de medidas a serem politicamente analisadas, isto é, de acordo com os parâmetros de acumulação e equidade, dispõe-se como abaixo:

---

**PREVENTIVAS | COMPENSATÓRIAS SOCIAL "STRICTU SENSU"**

---

emprego  
salário  
saúde pública  
educação  
saneamento  
nutrição

INPS  
IPASE

PIS-PASEP  
FGTS  
FUNRURAL

Estabelecida a evolução da política social brasileira e selecionados os programas, ou conjunto de medidas, passíveis de análise e avaliação, importa, agora, discutir o modelo de análise que será aqui adotado, objeto da próxima seção.

## 2. ESQUEMA GERAL PARA ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS<sup>15</sup>

Um dos propósitos básicos da análise de políticas públicas, no que diz respeito à política social, consiste na explicação de quando e por que se modificam estas políticas, admitidos os parâmetros da acumulação é da equidade. Aparentemente, uma resposta fácil seria a de que mudam as políticas quando se processam mudanças na composição da elite política. O conceito de elite, como se sabe, é controverso e tanto pode indicar, trivialmente, o conjunto de pessoas que eventualmente ocupam postos de mando, como pode sugerir a existência de um conjunto especial de pessoas, reconhecidas pela comunidade, na posse de algum atributo específico e que, por isso, estão mais habilitadas a, de certo modo, monopolizarem as insituições de poder. É neste segundo sentido que o conceito adquiriu, principalmente e através das elaborações de Pareto e Mosca, vigência teórica. Atributos naturais marcariam determinadas pessoas e as destinariam necessariamente a sobrepor-se às demais na competição por postos de mando. Certamente que ocupar posições de poder identifica, *ex post*, os membros desta minoria privilegiada, mas o entendimento adequado do processo, de acordo com Mosca e Pareto, deve ser o de que tais pessoas chegaram a tais posições porque a tanto estavam particularmente habilitadas<sup>16</sup>.

Mais adequada, e por isso mesmo bem mais estimulante e desafiadora, é a teoria de Michels, segundo a qual são os recursos das organizações postos à disposição dos que as administram que criam a possibilidade desses administradores ou mandatários se converterem em elite, isto é, em um grupo de pessoas dotadas de acesso diferenciado a bens e valores, entre estes a própria perpetuação no exercício do poder. São as organizações e instituições de poder que convertem seus ocupantes em uma elite, destacando-os da base social ou do público a que teoricamente deveriam obediência, e não o inverso. As instituições de poder se transformam em instituições de elite não porque vêm a ser ocupadas por seres particularmente distinguidos, mas porque os distinguem. Em outras palavras, as elites não são, naturalmente, segregadas e filtradas pela sociedade, mas produzidas pelas próprias instituições, sejam as instituições econômicas, sejam as burocrático-administrativas, públicas e privadas, sejam as políticas<sup>17</sup>.

<sup>15</sup> Esta seção expande parte de: Olavo Brasil de Lima Jr. e Wanderley Guilherme dos Santos, "Esquema geral para a análise de políticas públicas: uma proposta preliminar", in: *Revista de Administração Pública*, vol. 10, n.º 2, abril/junho 1976.

<sup>16</sup> A exposição das teorias de Pareto e Mosca pode ser encontrada facilmente, além de na própria obra dos autores, naturalmente. Recente e adequada exposição pode ser obtida em: Renzo Sereno, *The Rulers: the Theory of the Ruling Class*. Harper Colophon, 1968.

<sup>17</sup> Cf. Robert Michels, *Political Parties*. Dover, 1959.

Admitida a necessidade de avaliar a política social brasileira em confronto com o quadro geral de carências existentes, e verificada a impossibilidade de uma delimitação factual completa desse quadro, resta, ainda, considerar o problema das dimensões a serem selecionadas para compor o substituto possível, para o caso brasileiro, do agregado "justiça social" e o problema de sua classificação.

Toda a classificação, como se sabe, traz sempre uma margem de arbitrariedade só justificável, quando o é, pela utilidade ou plausibilidade dos resultados de análise a que permite chegar. A classificação proposta a seguir não escapa à regra e, por certo, poderia ser questionada, especialmente quanto a um dos requisitos exigidos de uma boa classificação, o de exclusividade mútua. Como se verá em momento oportuno, políticas classificadas em uma rubrica não deixam de ter efeitos que poderiam ser considerados sob rubrica distinta. Todavia, espera-se que o resultado líquido da análise organizada a partir de tal classificação seja favorável, comparativamente às possíveis distorções produzidas pelos critérios de classificação.

Muito simplesmente propõe-se o estudo de três conjuntos específicos de políticas classificadas como preventivas, compensatórias e social *strictu sensu*. Por políticas preventivas entende-se o conjunto de medidas governamentais que, se bem adequadas, deveriam, no limite, produzir o mínimo de desigualdades sociais. Por políticas compensatórias são entendidas aquelas medidas destinadas a remediar desequilíbrios gerados pelo processo de acumulação. Finalmente, políticas sociais *strictu sensu* são aquelas explicitamente orientadas, ao menos em intenção, para a redistribuição de renda e de benefícios sociais. Para efeitos da presente análise serão consideradas como preventivas as políticas de emprego, salário, saúde pública, saneamento, educação e nutrição; como compensatórias, as políticas de previdência (INPS-IPASE), de educação de adultos (MOBRAL), de preparação de mão-de-obra (PIPMO), de habitação (BNH) e de assistência ao menor (FUNABEM); e como social *strictu sensu* os programas PIS-PASEP, o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e o FUNRURAL. Todavia, dificuldades na obtenção de séries de informações, relevantes e confiáveis, obrigaram ao abandono dos programas MOBRAL, PIPMO, BNH e FUNABEM. Assim, o conjunto final de medidas a serem politicamente analisadas, isto é, de acordo com os parâmetros de acumulação e equidade, dispõe-se como abaixo:

---

**PREVENTIVAS | COMPENSATÓRIAS SOCIAL "STRICTU SENSU"**

---

emprego  
salário  
saúde pública  
educação  
saneamento  
nutrição

INPS  
IPASE

PIS-PASEP  
FGTS  
FUNRURAL

Estabelecida a evolução da política social brasileira e selecionados os programas, ou conjunto de medidas, passíveis de análise e avaliação, importa, agora, discutir o modelo de análise que será aqui adotado, objeto da próxima seção.

## 2. ESQUEMA GERAL PARA ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS<sup>15</sup>

Um dos propósitos básicos da análise de políticas públicas, no que diz respeito à política social, consiste na explicação de quando e por que se modificam estas políticas, admitidos os parâmetros da acumulação e da equidade. Aparentemente, uma resposta fácil seria a de que mudam as políticas quando se processam mudanças na composição da elite política. O conceito de elite, como se sabe, é controverso e tanto pode indicar, trivialmente, o conjunto de pessoas que eventualmente ocupam postos de mando, como pode sugerir a existência de um conjunto especial de pessoas, reconhecidas pela comunidade, na posse de algum atributo específico e que, por isso, estão mais habilitadas a, de certo modo, monopolizarem as instituições de poder. É neste segundo sentido que o conceito adquiriu, principalmente através das elaborações de Pareto e Mosca, vigência teórica. Atributos naturais marcariam determinadas pessoas e as destinariam necessariamente a sobrepor-se às demais na competição por postos de mando. Certamente que ocupar posições de poder identifica, *ex post*, os membros desta minoria privilegiada, mas o entendimento adequado do processo, de acordo com Mosca e Pareto, deve ser o de que tais pessoas chegaram a tais posições porque a tanto estavam particularmente habilitadas<sup>16</sup>.

Mais adequada, e por isso mesmo bem mais estimulante e desafiadora, é a teoria de Michels, segundo a qual são os recursos das organizações postos à disposição dos que as administram que criam a possibilidade desses administradores ou mandatários se converterem em elite, isto é, em um grupo de pessoas dotadas de acesso diferenciado a bens e valores, entre estes a própria perpetuação no exercício do poder. São as organizações e instituições de poder que convertem seus ocupantes em uma elite, destacando-os da base social ou do público a que teoricamente deveriam obediência, e não o inverso. As instituições de poder se transformam em instituições de elite não porque vêm a ser ocupadas por seres particularmente distinguidos, mas porque os distinguem. Em outras palavras, as elites não são, naturalmente, segregadas e filtradas pela sociedade, mas produzidas pelas próprias instituições, sejam as instituições econômicas, sejam as burocrático-administrativas, públicas e privadas, sejam as políticas<sup>17</sup>.

<sup>15</sup> Esta seção expande parte de: Olavo Brasil de Lima Jr. e Wanderley Guilherme dos Santos, "Esquema geral para a análise de políticas públicas: uma proposta preliminar", in: *Revista de Administração Pública*, vol. 10, n.º 2, abril/junho 1976.

<sup>16</sup> A exposição das teorias de Pareto e Mosca pode ser encontrada facilmente, além de na própria obra dos autores, naturalmente. Recente e adequada exposição pode ser obtida em: Renzo Sereno, *The Rulers: the Theory of the Ruling Class*. Harper Colophon, 1968.

<sup>17</sup> Cf. Robert Michels, *Political Parties*. Dover, 1959.

programas existentes — e, portanto, dar-lhes continuidade sem prévia investigação de seus resultados efetivos — e a planejar, isto é, a comparar os custos e benefícios dos diversos *novos* programas que podem ser iniciados. O requisito de maximizar a racionalidade na aplicação dos recursos *extra* compensa, por assim dizer, a desatenção com a utilidade da aplicação dos recursos já comprometidos. Toda a ênfase se coloca na *racionalização* do futuro que é, então, acompanhada pela tentativa de introduzir sofisticados métodos de contabilidade pública para a decisão entre programas alternativos.

A condição de escassez moderada não é, contudo, de acordo com Schick, a condição normal a longo prazo em que operam os decisores. Mais de acordo com a experiência histórica dos países atualmente avançados, os decisores operam em uma situação de escassez *crônica*, onde existem recursos para dar continuidade, com expansão limitada, aos programas existentes, porém não o suficiente para dar início a programas mais amplos. É a circunstância deste tipo que se adequa razoavelmente o modelo incremental, que prevê acréscimos modestos nos programas existentes, em atendimento às demandas por expansão articuladas pelos responsáveis pelos programas, em parte para cobrir o acréscimo normal em seus custos. Em tais condições, se ainda se negligencia a avaliação dos programas existentes, desde que haja fundos suficientes para mantê-los, já não cabe a edificação de elaborado aparato de planejamento e controle da utilização de fundos em programas novos, simplesmente porque tais fundos inexistem e não há, portanto, o que planejar.

As dificuldades de decisão se multiplicam quando a situação se configura como de escassez *aguda*, ou seja, quando os recursos disponíveis não cobrem o aumento incremental dos custos dos programas. Neste contexto, os decisores são induzidos a cortes de programas, tanto a nível agregado quanto específico, especialmente em relação às partes mais vulneráveis e politicamente menos custosas do orçamento (atividades culturais, gastos administrativos, etc.), a evitar o início de qualquer programa e avaliar, com mais cuidado, os programas em existência. Quanto ao planejamento, contudo, a situação permanece relativamente indeterminada: tanto os decisores se podem voltar para uma atitude conservadora, no sentido de optarem por medidas convencionais de contenção e economia, quanto podem enveredar por reflexão cuidadosa do papel do governo e do planejamento de suas atividades futuras.

Finalmente, existiria escassez *total* quando o governo não dispusesse de recursos nem mesmo para executar alguns dos programas básicos que deveriam executar. Neste contexto, produzem-se orçamentos e planejamentos escapistas para atender, sobretudo, à estratégia política do governo, que passa a se envolver "ativamente em planejamento, confere *status* ao plano e, em troca, beneficia-se do fascínio exercido por ele"<sup>20</sup>.

O conceito de escassez deve ser, portanto, qualificado para que possa ser útil no esclarecimento dos processos decisórios. Entretanto, as qualificações introduzidas por Schick limitam-se aos aspectos quantitativos de escassez, medida em termos de variações estritamente orçamentárias, sem referência aos aspectos qualitativos do problema. A escassez certamente varia, de período

para período, mas não apenas quantitativamente. Igualmente relevante é a variação qualitativa no sentido de que os recursos físicos e humanos escassos em uma circunstância, quando comparados a outros recursos, podem passar a ser abundantes, quando comparados aos mesmos recursos, em outro momento. Um exemplo simples seria a disponibilidade relativa de recursos físicos para a expansão da rede hospitalar de uma cidade ou de um estado — material de construção, aparelhagem, etc. — não acompanhada, entretanto, de correspondente disponibilidade de pessoal qualificado para administrá-los e para a execução dos serviços. Situação inversa ocorreria no caso em que houvesse *excesso* de médicos e escassez de aparelhagem adequada.

Assim, a variável *escassez*, como parâmetro do processo decisório, deve ser substituída pela variável *estrutura da escassez*, atendendo aos aspectos quantitativos e qualitativos do problema, e que varia, continuamente, até mesmo como resultado de decisões políticas anteriores. Por esta razão, a conexão direta entre desenvolvimento econômico e política social é enganadora ao tornar homogêneas, sob a forma de magnitudes monetárias comparáveis, situações estruturalmente distintas. À medida em que a estrutura da escassez se modifica, o mundo aparece diferentemente para os tomadores de decisão, especialmente em relação ao tipo e quantidade dos recursos disponíveis, permitindo-lhes, assim, mudanças de orientação em políticas específicas, que não são, necessariamente, acompanhadas por mudanças na composição das elites.

A importância da estrutura da escassez não se revela apenas no impacto sobre a percepção e comportamento das elites. Paralelamente, existe o processo de evolução da estrutura social. Grupos, estamentos e classes estão, permanentemente, respondendo de forma mais ou menos organizada às pressões derivadas de sua circunstância, entre cujos componentes encontra-se, precisamente, a estrutura da escassez. Grupos diferentes reagem diferentemente ao ambiente, com base na percepção que têm do lugar que ocupam na estrutura social e nos padrões de justiça que sustentam. Esta reação não é, todavia, automática, mas mediatizada por organizações. A estrutura da escassez pode, assim, promover a *diferenciação social* ao induzir a emergência de organizações que têm por objetivo alterar a posição na estratificação social dos grupos que representam.

Outra importante qualificação se faz necessária aqui. O processo de *diferenciação social*, tomado como variável significativa na determinação das decisões políticas, só se faz realmente sentir, como tal, pela mediação de organizações. É apenas quando a diferenciação social se segue a multiplicidade organizacional que essas organizações se tornam variável importante na elucidação dos processos decisórios. Uma vez em operação, as organizações passam a gerar demandas constituindo-se em nova fonte de pressão para mudança na percepção e comportamento das elites decisórias. O processo de diferenciação social plus multiplicação organizacional, que aqui será chamado de *complexificação social*, é, de fato, uma variável interveniente entre a estrutura da escassez e o comportamento das elites decisórias, podendo explicar a possibilidade de mudança no conteúdo e quantidade das decisões tomadas sem que, necessariamente, ocorra elevada taxa de renovação das elites. Graficamente, essa interação poderia ser representada como a seguir:

<sup>20</sup> Cf. Schick, *op. cit.*, loc. cit., p. 81.

GRÁFICO I



Até aqui tomaram-se mudanças nas decisões políticas como variáveis dependentes, explorando-se as ligações entre elas e as mudanças no comportamento das elites decisórias. É claro que, se todas as mudanças políticas se seguissem a mudanças na composição das elites, estar-se-ia diante da situação clássica prevista pela hipótese geral da teoria elitista, mas os casos teoricamente mais interessantes são precisamente os desviantes, entre os quais os de mudança de orientações políticas não acompanhadas, necessariamente, de elevadas taxas de renovação nas elites. Verificou-se que tal pode se dar como resultado de variações na estrutura da escassez e de variações na complexificação social, sendo que esta última incorpora a variável "padrão de demandas" como um dos determinantes de políticas públicas. Posteriormente, serão acrescentados outros comentários sobre as ligações entre complexificação social e modificações em orientações políticas. Agora, convém tomar as decisões políticas como variáveis independentes e estabelecer que, em parte, mudanças na estrutura da escassez e na complexificação social podem ser consequência de decisões políticas prévias.

É óbvio que um dos objetivos de qualquer decisão política é a modificação do ambiente. Porém, talvez não seja igualmente óbvio que, frequentemente, tal objetivo é, efetivamente, alcançado. Em primeiro lugar, operam-se mudanças, para melhor ou para pior, mas, em todo caso, mudanças, na quantidade e qualidade de bens e recursos disponíveis para atender às necessidades sociais, ou seja, a estrutura da escassez se altera. Em segundo lugar, muitas vezes grupos e organizações emergem como resultado de uma nova, ou mesmo de rotineira, política governamental e começam a articular demandas e a gerar pressões. Em consequência, pode-se, facilmente, acrescentar a curva de *feedback* ao gráfico anterior e visualizar as variáveis "estrutura da escassez" e "complexificação social" como parcialmente dependentes da variável "decisões políticas". Todavia, para evitar o equívoco de representar o sistema sócio-político como uma máquina automática fechada, gerando seus próprios *inputs* e *outputs*, convém discutir algumas fontes de variações na estrutura da escassez e na complexificação social, que não são politicamente controláveis. Ao mesmo tempo, serão delineadas algumas fontes autônomas, isto é, não sistêmicas, pressionando para variação no comportamento das elites decisórias.

Pode-se chamar de mudanças "induzidas" às variações na estrutura da escassez e na complexificação social que decorrem de decisões políticas. Elas surgem como resultado da ação finalística desenvolvida pelos atores políticos,

no e fora do governo, em busca de obter determinados objetivos. Simultaneamente, contudo, enorme quantidade de decisões está sendo tomada por pessoas que não estão imediatamente interessadas nas consequências públicas do que fazem. O impacto que provocam em ambas as variáveis agora tomadas como dependentes constitui o resultado agregado não antecipado de miríades de decisões individuais privadas. Chamar-se-á aqui de *processos naturais* a semelhantes variações, politicamente incontroláveis a nível micro, e muito precariamente controláveis a nível macro. Entre eles, três aparecem como extremamente relevantes na composição do sistema de complexas interações que terminam por condicionar o processo de tomada de decisão sobre políticas públicas.

Considere-se o crescimento populacional. Não obstante a eventual existência de políticas governamentais, quer estimulando o controle da natalidade, quer o contrário, algumas dimensões do processo populacional permanecem fora do controle governamental — por exemplo, os fluxos migratórios — para não mencionar a própria decisão privada de ter ou não ter filhos. O aumento, a estabilidade ou o decréscimo populacional proporcionarão consequências, tanto na estrutura da escassez, quanto na probabilidade de maior ou menor complexificação social. Sem temer o fantasma de Malthus, Chamberlain revelou, persuasivamente, há bem pouco tempo o impacto do *número* sobre diversas dimensões da vida social, assim como Tufte e Dahl já o haviam feito em relação às formas de governo<sup>21</sup>.

Também os processos de urbanização podem ser considerados como razoavelmente autônomos. Diversos modelos causais bastante sofisticados têm procurado mostrar os componentes principais na determinação da decisão de indivíduos e famílias de mudarem-se para cidades maiores do que aquelas em que originalmente vivem, ou da área rural para áreas urbanas. A variante não explicada é bastante importante, porém, porque só pode ser entendida, até prova em contrário, como resultado do simples desejo das pessoas de viverem em outro lugar. Nessa medida, trata-se de um processo natural, isto é, não controlável por políticas governamentais, produzindo impactos sobre a estrutura da escassez e sobre a complexificação social.

Finalmente, a divisão social do trabalho constitui terceiro processo não controlável gerando variações na estrutura da escassez e na complexificação social. Novos papéis, posições sociais, ocupações, estão sendo permanentemente criados sem qualquer controle governamental. O desenvolvimento científico e tecnológico representa um dos principais fatores induzindo avanços e alterações no processo da divisão social do trabalho, e, embora os governos possam ter, e muitas vezes possuam, políticas científicas e tecnológicas, o progresso nesta área é imprevisível e, seguramente, não controlável.

Os processos naturais são, assim, responsáveis por variações na estrutura da escassez e na complexificação social, além das mudanças induzidas pelas políticas públicas. Constituem, assim, fontes autônomas de mudança, contribuindo para a explicação de por que as sociedades não são máquinas automáticas, em movimento perpétuo, uma vez tendo recebido inicial impulso. O progresso científico e tecnológico, por sua vez, ajuda a modelar pelo menos

<sup>21</sup> Cf. Neil W. Chamberlain, *Beyond Malthus: Population and Power*, Basic Books, 1970, e Robert Dahl e Edward Tufte, *Size and Democracy*, Stanford University Press, 1973.

um desses processos autônomos — a divisão social do trabalho —, além de constituir, ele próprio, uma fonte autônoma de variação no comportamento e percepção da elite decisória. É este último aspecto que será discutido agora.

Quando se toma por suposto que as elites decisórias possuem opiniões, freqüentemente se esquece de perguntar de onde vêm tais opiniões. De que modo ocorre que determinado conjunto de pessoas compartilhem específico conjunto de crenças ou de idéias? A menos que se subscreva a tese de que existe um sistema natural de crenças se está obrigado a admitir que são adquiridas. E, ademais, se está obrigado a admitir que o que é adquirido pode ser substituído. As crenças públicas sustentadas pelas elites decisórias são derivadas das hipóteses teóricas prevalentes sobre os melhores métodos de se obter o que supõem ser os melhores objetivos para a sociedade. Suspenda-se o julgamento sobre os caminhos pelos quais esses valores, desejados como fim, surgem e se impõem e concentre-se a atenção nos meios para obtê-los. São as investigações científicas, teóricas e práticas que provêem essas instrumentalidades e quanto mais a sociedade é penetrada pela ciência — que é a característica mais saliente das sociedades industriais e pós-industriais —, tanto mais sua reprodução, administração e controle dependerá de conhecimento não trivial.

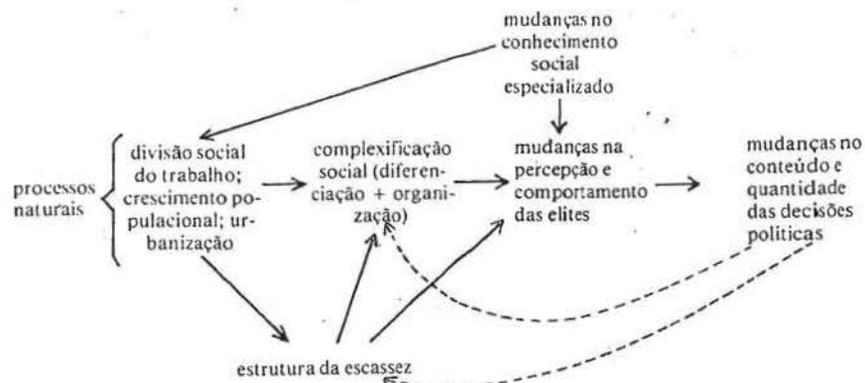
Trazendo à lembrança a sociedade do tempo de, digamos, J. S. Mill, verificar-se-á que durante aquele período uma das maiores revoluções na história da humanidade estava apenas começando. Talvez pela primeira vez na história o desenvolvimento e a reprodução social conectaram-se ao progresso científico via canais tecnológicos. Ao mesmo tempo, o funcionamento da organização social começava a ser objeto de investigação sistemática, sob as rubricas de economia, administração, sociologia, demografia e política, cujos primeiros rebentos eram, ainda, parcamente visíveis. A partir daquele período, as relações entre a história social e a história científica, via progresso tecnológico, só fizeram crescer e se fortaleceram. É desta fonte autônoma de criatividade e inovações nas formas de tratar com as coisas e com as pessoas que as elites decisórias, as contra-elites e todos os grupos sociais organizados, tomam suas idéias, concepções, e mesmo preconceitos. É inegável que entre as inovações produzidas pelo desenvolvimento intelectual da humanidade e sua absorção nas práticas sociais e de governo pode intrometer-se ponderável lapso de tempo. Assim como é indiscutível que a busca de conhecimento não trivial, como ingrediente dos processos de tomada de decisão, não passa, muitas vezes, de bailado político dos decisores<sup>22</sup>. Mesmo lentamente, entretanto, e por caminhos sinuosos, cedo ou tarde as hipóteses que impulsionam o avanço intelectual terminam por incorporar-se ao estoque de comportamentos disponíveis à comunidade<sup>23</sup>. Considerando, agora, que a evolução do conhecimento é in-fensa a programações, variações no comportamento das elites encontram, nes-

<sup>22</sup> Cf. Paul Lazarsfeld e Jeffrey G. Reitz, *An Introduction to Applied Sociology*, Elsevier, 1975; Mirra Komarowsky (ed.), *Sociology and Public Policy. The Case of Presidential Comissions*, Elsevier, 1975; Elizabeth Crawford & Norman Perry (eds.), *Demands for Social Knowledge*, Sage, 1976.

<sup>23</sup> Cf., por exemplo, o interessante estudo de Donald Winch, *Economics and Policy: A Historical Study*, Hodder and Stoughton, 1969, para as relações entre a evolução das idéias econômicas e as modificações de políticas substantivas na Inglaterra, antes e depois da Segunda Guerra Mundial.

se processo, uma fonte permanente de propulsão. Em consequência, um diagrama mais realístico e não automático das relações entre as variáveis até aqui discutidas se assemelharia ao seguinte:

GRÁFICO II



Assumiu-se, até este ponto do argumento, que, uma vez tenha a elite decisória modificado suas opiniões e comportamentos, pressionada por novas organizações, por mudanças na estrutura da escassez ou pelo desenvolvimento de conhecimento social especializado, ou por alguma combinação deles, seguir-se-iam modificações nas decisões políticas sem maiores dificuldades ou obstáculos. Tal não é o caso. As elites decisórias não operam o aparelho de Estado de acordo apenas com sua vontade, justamente porque a idéia de que o aparelho de Estado — burocracias, grupos técnicos, assessorias — é neutro não se adequa à realidade. As burocracias estatais são, por vezes, suficientemente fortes quer para sabotar um plano governamental, quer para garantir o funcionamento mais ou menos normal do Estado enquanto a estrutura política mais visível está sendo destruída por conflitos de grande magnitude e intensidade. Pela mesma razão, elevada taxa de renovação da elite política não garante, automaticamente, que se produzirão mudanças consideráveis na orientação das decisões políticas. Tudo depende da autonomia do aparato estatal, enquanto organização, o qual pode se tornar um obstáculo à mudança, ou, alternativamente, uma fonte geradora de mudanças. Não existe, pois, uma relação simples e direta entre a renovação da elite política (ou mudança em suas opiniões) e mudanças nas decisões políticas específicas. Tomando as duas dimensões, obter-se-iam as seguintes possibilidades:

		autonomia do aparelho de Estado	
		alta	baixa
renovação das elites	alta	A	B
	baixa	C	D

A hipótese elitista clássica depende da capacidade do aparato estatal de resistir a mudanças, e a cela *B* representaria esta situação. Mas este é apenas um dos casos possíveis. O caso *A*, onde elevada taxa de renovação da elite política aparece associada a elevada autonomia burocrática estatal, poderia representar uma situação em que visível instabilidade política ocorreria concomitantemente a alta estabilidade em políticas específicas, como parece ter sido o caso da IV República francesa.

As celas *C* e *D* representariam os dois casos em que o coeficiente de renovação da elite política é baixo, e, portanto, nos quais a incidência de mudanças em políticas específicas deveriam estar associadas, em princípio, a alterações na percepção e comportamento da elite política. O caso *D* parece indicar uma situação na qual as fontes de mudança estão reduzidas às alterações no comportamento da elite política, desde que a organização estatal seja fraca para gerar políticas por si própria. E já se discutiu os principais determinantes de mudanças na percepção e comportamento da elite política.

O caso *C*, finalmente, é extremamente interessante porque pode dar lugar a quatro situações políticas distintas. Defrontam-se, aqui, uma elite política altamente estável e um aparato estatal ponderavelmente autônomo. A elite política e a tecnocracia pública podem convergir ou divergir quanto à desejabilidade de mudanças políticas e, por conseguinte, as seguintes configurações são possíveis.

ORIENTAÇÃO QUANTO À MODIFICAÇÃO  
POLÍTICA  
BUROCRACIA PÚBLICA

		BUROCRACIA PÚBLICA	
		A FAVOR	CONTRA
ELITE POLÍTICA	A FAVOR	<i>a</i>	<i>b</i>
	CONTRA	<i>c</i>	<i>d</i>

Pode ser visto, imediatamente, que os casos *b* e *c* representam situações potencialmente conflituais. A análise tradicional do processo brasileiro no período de 1945-1964 sugere que a situação *b* se aproximaria bastante do que aconteceu no país<sup>24</sup>. Em qualquer caso, o conflito ou cooperação entre a elite política e a burocracia pública, na dependência do grau de autonomia do aparato estatal, são outras variáveis a interferir no intrincado processo de decisão sobre políticas públicas.

A partir da idéia de renovação da elite decisória introduziram-se os conceitos de processos naturais (população, urbanização e divisão social do trabalho), de complexificação social e de conhecimento social especializado, cujas relações, dinamicamente entendidas, e complicadas pelas diversas interações

<sup>24</sup> Cf. Luciano Martins, *Politique et développement économique, structure de pouvoir et système de décisions au Brésil (1930-1964)*. Tese de Doutorado, Université de Paris, 1973.

possíveis entre a elite política e a burocracia pública, permitiram discutir a noção de mudança na orientação de decisões políticas e estabelecer, conceitualmente, importantes relações entre todas as variáveis consideradas. Se é certo que, conceitualmente, o esquema está plausivelmente integrado, longe se está ainda de definir a forma empírica que tais relações têm tomado. A operacionalização de alguns dos conceitos utilizados — v. g., complexificação social — não é, de modo algum, fácil; e também inexistem informações suficientes para a mensuração de algumas outras variáveis importantes, pelo menos no caso brasileiro, como, por exemplo, a extensão da divisão social do trabalho. Não obstante, é este o quadro de referência que será utilizado na análise das políticas sociais definidas na seção anterior, utilizando-se as informações disponíveis para as variáveis do esquema proposto. Mais do que as inevitáveis lacunas que a análise revelará, espera-se que o esquema seja útil, igualmente, por obrigar a que se considerem aspectos da dinâmica dos conflitos sociais e políticos, entre variados segmentos sociais, até aqui não devidamente investigados.

## 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 senhor 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, mingua-do. 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 sobrepuja-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 o 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. Aprendida 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 Chautaurd, *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 RECENTEAMENTOS**  
**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 n.º 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 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	PECULIO 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	—	S/I	—	1.832.929
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	—	S/I	—	3.021.495
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	—	S/I	—	3.975.649
1967	790.719	332.430	252.076	857	138.469	403	682.851	255.221	319.863	2.569	7.125.044	—	—	—	—	—	—	5.530.358
1968	1.186.562	606.283	411.539	1.762	356.614	403	834.040	446.082	2.640	10.043.751	—	—	—	—	—	—	—	7.125.044
1969	1.683.670	765.328	510.382	1.762	320.021	1.762	1.130.014	446.082	10.329	13.227.022	—	—	—	—	—	—	—	10.043.751
1970	2.303.587	1.171.018	699.790	7.790	409.955	7.790	1.475.889	655.562	11.075	18.633.256	—	—	—	—	—	—	—	13.227.022
1971	3.014.015	1.500.063	895.333	19.025	540.136	19.025	1.977.144	1.003.244	13.842	28.438.939	—	—	—	—	—	—	—	7.125.044
1972	4.736.996	2.095.807	1.367.563	34.164	220.483	34.164	2.856.041	1.584.845	13.842	28.438.939	—	—	—	—	—	—	—	10.043.751
1973	5.801.517	2.549.018	1.769.304	51.173	938.114	51.173	1.977.144	1.003.244	11.075	18.633.256	—	—	—	—	—	—	—	13.227.022
1974	8.829.824	3.479.934	2.879.590	71.775	380.671	71.775	2.856.041	1.584.845	13.842	28.438.939	—	—	—	—	—	—	—	18.633.256
1975	13.492.057	5.032.521	4.342.837	117.679	606.520	117.679	2.856.041	1.584.845	13.842	28.438.939	—	—	—	—	—	—	—	28.438.939

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 1.ª) 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 n.º 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	N.º CONSULTAS DE PRONTO ATENDIMENTO	N.º 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	7.492	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.*

## CAPÍTULO 6

### 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 abortada 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 *sente* relativamente 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 àquilo 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 estoque 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 administrá-los. Conforme as conclusões do capítulo precedente, as imposições da dinâmica dos conflitos, por um lado, e as necessidades de garantir a reprodução ampliada (acumulação) da riqueza social, por outro, induzem os governos a exercer permanentemente o que se poderia chamar de “cálculo do dissenso”, ou 1984<sup>-1</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 1, 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 imaculada, mas que são impotentes 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, if 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 translúcida. 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 conhecerem-se, *ex ante*, as conseqüências 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 assuma como prioritário, quer o da acumulação, quer o da equidade. Em qualquer caso, só quando confrontada com o quadro de necessidades diagnosticadas é 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 determinaram.

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, garantida a continuidade da reprodução social ampliada. Ou seja, o princípio do extremo cinismo, 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

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

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, deverão, sempre, enfrentar limitações impostas, por um lado, pela estrutura 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 conseqüências 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*.

Daí 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, refutação.

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 é falaciosa, desde que é possível imaginarem-se políticas econômicas que reduzem 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 acumulação consistiria na maximização da equidade — o que não é senão uma forma diversa, insuspeitada por seus subscritores, de apresentar o argumento parsoniano para a estabilidade dos sistemas sociais<sup>2</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 Geraldo Langoni publicado em *Dados*, 11, 1973.

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 improcedentes, 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 parta, 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 característica 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 frasear 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, poranto, 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 fraseado, a questão pode ser traduzida assim: o que se deve preferir, prioritariamente, a acumulação ou a equidade? Conforme 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>.

- Tome-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*. Edinburg 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 segs. 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 equivalente 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 distinguir, 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 conversa), é possível que se esteja dizendo que a preferência pela acumulação é uma preferência absoluta, a saber, que o valor privilegiado (quer acumulação, quer equidade) é absolutamente preferido a qualquer outro e, *conseqüentemente*, a realização de um exclui a realização de qualquer outro. Se assim for a interpretação da fórmula, então a conseqüência lógica inelutável é que qualquer decisor, ou crítico dos decisores, está comprometido com a idéia 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 acumulação à equidade, é impossível preferir absolutamente qualquer outra coisa (digamos, participação política) a qualquer outra coisa.

*Demonstração:* Se prefiro, absolutamente, acumulação (p) a equidade (q) e se prefiro, absolutamente, participação política (r) a conformidade (s), segue-se que prefiro 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 marcha 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 inviolável 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 conversa), se está obrigado a subscrever um e apenas um valor.

A conseqüência prática de tal conclusão é a 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. Assim, a proposição *acumulação versus equidade*, se traduzida em contextos substantivos específicos, 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: prefere 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 regra de decisão 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 esvazia.

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 levaria 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 traduzida em problemas específicos, obriga à definição de um ordenamento incondicional de preferências e que, a partir daí, seria possível definir uma regra de decisão que atendessem 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 *coeteribus paribus* da codificação econômica). Assim, a preferência do público seria (p) — estabilidade — a (r) — menores salários — e (r) a (q) — desemprego —, aceita a premissa de *coeteribus 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 (p) e não (r) e (r) 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 àqueles 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, contrariariam 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 do 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 eminentes críticos convencionais mas, contido 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 inexistente e todas as decisões são tomadas pelo público interessado, ainda assim, verificar-se-á que não é possível garantir a realização do valor *justiça social*, 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 carências 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 efetivação 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 servidões e desigualdades decorrentes das diferenças nor-

mais 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, constrangido 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. Dá-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 satisfatória 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 definir 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, isto é, são as normas que agregam uma multidão de pessoas a partir de então dispostas a cooperarem umas com as outras na construção de uma comunidade sob a vigência daquelas normas estabelecidas. Em outras palavras, as pessoas concordam em trocar seus direitos constitucionais do estado natural pelas regras que constituirão a sociedade. Estas normas estipulam como as questões substantivas devem ser resolvidas — em substituição ao comando natural "pegue 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 "compacto", 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, conseqüentemente, 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 de sociedade, de outro lado, requer que cada um concorra 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 algum 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 possuísse 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 aprove. 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 constituição 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 puro 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 contribuição 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 deve haver nenhuma integração na comunidade, mas, ao contrário, duas escolas, uma para negros, 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 *substantivamente* justa? Ou devemos qualificar a validade da norma dizendo que ela só 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 alternativos 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 conseqüências 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 saibam, com segurança, que as múltiplas conseqüências 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 conseqüências 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 conseqüências 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, inumanos.

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 conseqüência, não existe, nem pode existir, nada semelhante a normas perfeitas, imodificáveis.

Sempre que em dúvida, trata-se de direito humano elementar voltar a discutir a base de legitimidade em que se apóiam<sup>5</sup>.

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 ultrapassam 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 controvérsia 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 das carências reconhecidas, é, 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.

<sup>5</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 terrifyingly vast"), qualquer investigador está autorizado a afirmar que, igualmente, o escopo de imagináveis princípios de justiça é terrivelmente vasto.

