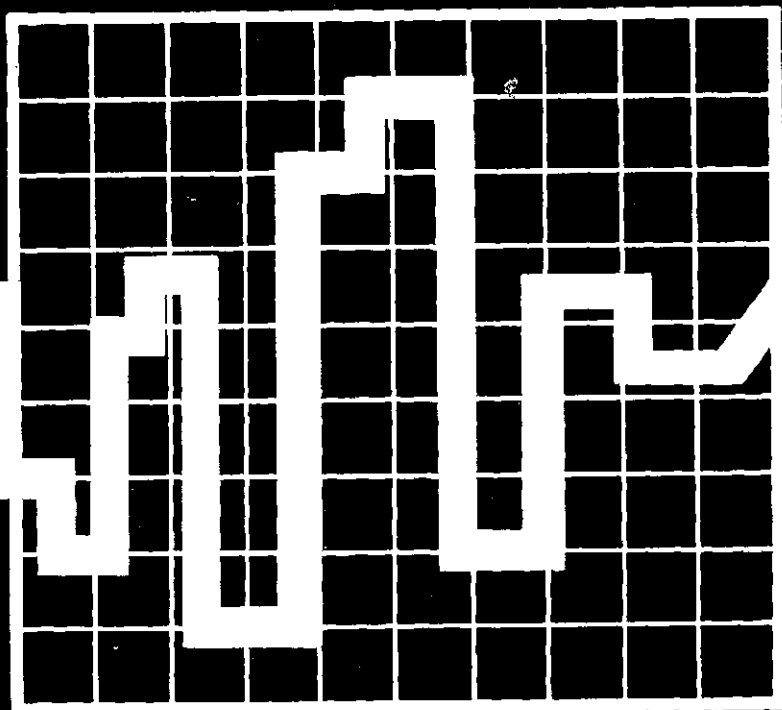


MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL (MPAS)
COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE (CEPAL)
CONVÊNIO MPAS/CEPAL

3

ECONOMIA E DESENVOLVIMENTO



**PROJETO: A POLÍTICA SOCIAL EM TEMPO
DE CRISE: ARTICULAÇÃO INSTITUCIONAL
E DESCENTRALIZAÇÃO
REFLEXÕES SOBRE A
NATUREZA DO BEM-ESTAR**

Brasília, 1989

ERRATA

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL (MPAS)
COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE (CEPAL)
CONVÊNIO MPAS/CEPAL

PROJETO: A POLÍTICA SOCIAL EM TEMPO DE CRISE: ARTICULAÇÃO
INSTITUCIONAL E DESCENTRALIZAÇÃO

VOLUME I

REFLEXÕES SOBRE A NATUREZA DO BEM-ESTAR



900014022 - BIBLIOTECA CEPAL

Brasília, 1989

LC/BRS/L. 09
Brasília, 1989

Tiragem: 750 exemplares
Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL)
Escritório no Brasil
SBS – Edifício BNDES, 17º andar
70.076, Brasília, DF

**MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL (MPAS)
COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE (CEPAL)
CONVÊNIO MPAS/CEPAL**

**PROJETO: A POLÍTICA SOCIAL EM TEMPO DE CRISE: ARTICULAÇÃO
INSTITUCIONAL E DESCENTRALIZAÇÃO**

VOLUME I

REFLEXÕES SOBRE A NATUREZA DO BEM-ESTAR

Brasília, 1989

LC/BRS/L. 09
Brasília, 1989

Tiragem: 750 exemplares
Comissão Econômica para América Latina
Escritório no Brasil
SBS – Edifício BNDES, 17º andar
70.076, Brasília, DF

Este trabalho foi elaborado no âmbito do Projeto “A Política Social em Tempo de Crise: Articulação Institucional e Descentralização”, no marco do Convênio MPAS/CEPAL. As opiniões nele expressas são de exclusiva responsabilidade dos autores, podendo não coincidir com as das instituições auspiciadoras.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO.....	1
INTRODUÇÃO	9

CAPÍTULO I

A CRISE DA POLÍTICA SOCIAL: UMA PERSPECTIVA COMPARADA (Sulamis Dain)

I. INTRODUÇÃO	20
II. TENDÊNCIAS RECENTES NA EVOLUÇÃO DO GASTO SOCIAL..	25
III. PRINCIPAIS RESULTADOS AGREGADOS.....	28
IV. FINANCIAMENTO DA POLÍTICA SOCIAL.....	31
A. Financiamento fiscal ou contribuição direta.....	31
B. Evolução do financiamento no pós-guerra.....	33
C. Mito e realidade do financiamento da seguridade social.....	36
1. Custo da mão-de-obra, competitividade das empresas, escolha de técnicas, emprego e bases de financiamento da Seguridade Social.....	37
2. Eliminação do teto de contribuição sobre a folha de salá- rios	39
3. Natureza do financiamento da previdência e política econô- mica.....	39
4. Incidência sobre folha de salários – contribuição social ou tributo.....	41
5. A proteção social em perspectiva comparada.....	45
V. A ECONOMIA POLÍTICA DAS PENSÕES.....	50
VI. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	56

CAPÍTULO II
A GENESE DA ORDEM
(Wanderley Guilherme dos Santos)

ENSAIO INTERPRETATIVO	58
REFERÊNCIAS BIBLIOGRAFICAS.....	82

CAPÍTULO III
A ESPECIFICIDADE DO "WELFARE STATE" BRASILEIRO
(Liana Aureliano e Sonia Miriam Draibe)

I. TEORIAS E TIPOLOGIAS SOBRE A EMERGÊNCIA E DESENVOLVIMENTO DO "WELFARE STATE"	86
A. As grandes correntes interpretativas sobre origem e expansão do Welfare State	89
B. Modalidades estruturais e de funcionamento do Welfare State	107
II. "WELFARE STATE": O CASO BRASILEIRO	120
A. A historiografia da política social brasileira	
1. A Política Educacional	120
2. A Previdência Social	124
3. A Política de Atenção à Saúde	129
4. A Política Habitacional	133
5. A Política Assistencial	135
B. Periodização e caracterização do Welfare State brasileiro	139
C. A especificidade do Welfare State brasileiro	145
1. A extrema centralização política e financeira no nível federal das ações sociais do governo	145
2. Uma formidável fragmentação institucional	147
3. A exclusão da participação social e política da população nos processos de decisão	147
4. O princípio do autofinanciamento do investimento social	147

5. O princípio da privatização.....	148
D. As interpretações sobre as origens do Welfare State no Brasil	151
E. A estratégia de política social da "Nova República"	157
F. Estratégias, obstáculos e impactos políticos da descentralização da política de saúde: reflexões preliminares e provisórias.....	162
1. Antecedentes	164
2. As mudanças da Nova República: estratégia e movimento dos principais atores.....	167
3. Cenários de desenvolvimento	173
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	177

CAPÍTULO IV

AJUSTAMENTO NOS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO:

QUEM PAGA ESSA CONTA?

(Paulo Renato Costa Souza)

I. INTRODUÇÃO.....	180
II. A NATUREZA DOS DESEQUILÍBRIOS ECONÔMICOS RECENTES.....	182
A. O desequilíbrio externo e a crise da dívida.....	182
B. O desequilíbrio do setor público e o endividamento interno..	184
C. A aceleração inflacionária e o perigo da hiperinflação.....	188
III. A LÓGICA ECONÔMICA DAS POLÍTICAS ORTODOXAS DE AJUSTAMENTO	190
IV. OS EFEITOS DAS POLÍTICAS DE AJUSTAMENTO NA PRIMEIRA METADE DOS ANOS 80.....	193
V. AS CONSEQÜÊNCIAS DO AJUSTAMENTO EXTERNO SOBRE O DESEQUILÍBRIO DO SETOR PÚBLICO.....	203
VI. AS CONSEQÜÊNCIAS DO AJUSTAMENTO EXTERNO E DO DESEQUILÍBRIO DO SETOR PÚBLICO SOBRE A INFLAÇÃO..	210
VII. INFLAÇÃO, EMPREGO E SALÁRIOS.....	214
VIII. CONCLUSÕES.....	223
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	227

**A POLÍTICA SOCIAL EM TEMPO DE CRISE:
ARTICULAÇÃO INSTITUCIONAL E DESCENTRALIZAÇÃO */**

APRESENTAÇÃO

As políticas sociais vêm constituindo um eixo central das preocupações de boa parte da "inteligência" brasileira nos últimos dez anos. Farta literatura vem sendo produzida sobre as formas de enfrentar, a partir de recursos e instituições públicas, as agudas desigualdades e a extrema miséria - as duas pontas mais visíveis do processo de empobrecimento que atinge a população. O que não é de se estranhar, pois ambas - a ponta das desigualdades e a ponta da miséria - conseguiram exceder-se em perversidade, neste tempo de crise, tornando-se demasiadamente gritantes, incômodas, dado o próprio modelo perverso de geração de riqueza no país. Agravaram-se, sem dúvida, com a recessão econômica do período 1979/84 e suas conseqüências em termos de desemprego e redução do salário real; reproduziram-se na espiral inflacionária que tentativas, como a do Plano Cruzado, em 1986 (e outras, posteriores e menos cotadas), não lograram debelar; sobretudo, revelaram a inépcia de um imenso aparelho estatal montado para lhes fazer face e o desperdício de consideráveis recursos extraídos com tal finalidade.

A recente multiplicação de trabalhos, investigações, relatórios, etc., no campo das políticas sociais, mostra a contemporaneidade do tema enquanto objeto de reflexão, bem como a urgência de seu encaminhamento pela via de medidas concretas. Este tempo de crise, não custa lembrar, constitui, também, o momento da longa, difícil e, ainda, incompleta transição democrática no Brasil, durante o qual tanto os horizontes do pensamento e da crítica aumentaram muito, quanto as possibilidades de experimentar e mudar ficam mais próximas. Fragmentada e dispersa, a produção sobre a problemática da política social não se origina só na Academia; judiciosos documentos, elaborados no âmbito de agências governamentais, trazem à tona elementos essenciais para a compreensão do freqüente insucesso de propostas inovadoras e bem intencionadas.

*/ A presente coletânea integra o conjunto de documentos elaborados durante a execução do projeto sobre políticas sociais e que serão compilados e publicados proximoamente em três outros volumes sob os seguintes títulos: Volume II - Financiamento das Políticas Sociais no Brasil; Volume III - Avaliação das Políticas Sociais Brasileiras; e Volume IV - Brasil: indicadores sociais selecionados. Sua elaboração esteve a cargo de consultores técnicos sob a coordenação geral da Professora Sulamis Dain, assistida pela Professora Maria Lúcia Werneck Vianna. Adolfo Gurrieri, Diretor da Divisão de Desenvolvimento Social da CEPAL, concebeu a idéia original deste projeto de pesquisa.

Longe de se encontrar esgotada, a questão da política social oferece, no caso brasileiro - e neste tempo de crise renitente -, ocupação de sobra para os estudiosos. As necessidades de aprofundamento da reconstituição histórica das estruturas (financeira, administrativa, política) do sistema de proteção social e de revisão de conceitos-chave para o entendimento das funções desempenhadas por ele no desenvolvimento do país, somam-se, hoje, exigências da conjuntura. Exigências ao conhecimento, no sentido de incorporar analiticamente mudanças em curso, algumas fundamentais, como a vigência de uma nova Constituição a demandar mecanismos e regulamentos que viabilizem sua real implantação.

A pesquisa A política social em tempo de crise: articulação institucional e descentralização, realizada entre setembro de 1987 e novembro de 1988, mediante convênio entre a CEPAL e o MPAS, se situa na fronteira entre estes dois grandes objetivos: apresentar uma apreciação cumulativa da área interdisciplinar de estudos que é a política social e sugerir tendências relevantes a serem examinadas por futuras investigações. Por apreciação cumulativa, pode-se entender um duplo esforço mapeador: de rever as principais linhas de interpretação e análise das políticas sociais no Brasil, presentes em abordagens históricas, econômicas ou sociológicas; e de reconstruir os caminhos e efeitos de decisões substantivas, seja do ponto de vista do sistema como um todo, seja sob o ângulo das políticas setoriais. A sugestão de tendências - especialmente de dificuldades novas e/ou renovadas à consecução de políticas de Welfare - resultou de evidências quanto aos inúmeros desafios suscitados pelos processos de agudização da crise de avanço democrático; desafios não menos veementes para o intelectual empenhado em explicar, que para o decisor interessado em formular ações, e cuja averiguação, descortinada pelo presente trabalho, deverá certamente constar da agenda de ambos daqui em diante.

Arquitetada em moldes pouco ortodoxos, a pesquisa mobilizou especialistas de áreas diversas, encarregados de concluir em prazos curtos e concomitantes, ensaios que cobrissem aspecto cruciais do objeto em pauta, no intuito de condensar conhecimento acumulado e apontar perspectivas. Quatro dimensões ordenaram o material solicitado: a primeira, consistiu na identificação de uma morfologia - institucional e política - do sistema de proteção social brasileiro, capaz de explicitar a sua singularidade e, paralelamente, permitir a comparação com outros sistemas; um segundo eixo de diagnóstico revisitou a questão do financiamento das políticas sociais, pretendendo elucidar as relações que as formas usuais de extração e alocação de recursos mantêm com as estruturas salarial e de redistribuição de renda no país; na terceira dimensão, a tônica residiu no issue avaliação, percebido em suas implicações diretas - a avaliação de políticas e experiências específicas - e trabalhado como função correlata à implementação da política social, vale dizer, buscou-se descrever de modo abrangente a teoria e a prática da avaliação no Brasil; a quarta linha foi desenhada para enfatizar o problema da informação, através do levantamento e da sistematização de

indicadores sociais indispensáveis a qualquer inspeção rigorosa do Welfare.

Estas dimensões encontram-se contempladas no trabalho ora publicado. O volume que inicia a edição reúne os ensaios de Sulamis Dain - *A Crise da Política Social: Uma Perspectiva Comparada* -; de Wanderley Guilherme dos Santos - *A Gênese da Ordem* -; de Sônia Miriam Draibe e Liana Aureliano - *A Especificidade do Welfare State Brasileiro* -; e de Paulo Renato Costa Souza - *Ajustamento nos Países em Desenvolvimento*. Apesar do enfoque peculiar de cada um, em todos há o claro intento de definir marcos conceituais pertinentes para a caracterização da política social num país de capitalismo tardio periférico como o Brasil. Lidando com variáveis macro-políticas de estruturação do sistema, sem, contudo, perder de vista como se manifestam no cotidiano determinados movimentos - dinâmica de funcionamento, processos decisórios, módulos de intermediação de interesses, formas de relacionamento com as clientelas -, tais estudos fornecem diretrizes valiosas para o entendimento das conhecidas disfuncionalidades da máquina social do Estado brasileiro num approach comparativo.

A segunda coletânea é dedicada ao tema do financiamento das políticas sociais, englobando os textos de Sulamis Dain - *O Financiamento das Políticas Sociais no Brasil: características estruturais e desempenho no período recente* - e de Adolfo Furtado - *Limites Estruturais ao Financiamento da Previdência Social*. O elo entre estes trabalhos reside em privilegiar-se um ponto decisivo, mas geralmente obscurecido nas análises sobre o Welfare State brasileiro: o caráter em princípio não-redistributivo de qualquer sistema de Welfare, no Brasil, por força de uma estrutura sócio-econômica profundamente heterogênea, acaba por se expressar quase que num anti-redistributivismo. A compreensão de que política social, por si só, não transforma os padrões de desigualdade atuantes numa sociedade, permite, por exemplo, repensar, com melhores chances de êxito, estratégias para a diminuição da miséria.

No conjunto que se segue - e que dá conta da terceira dimensão pesquisada - estão os trabalhos agregados sob a rubrica avaliação: *Diagnóstico e Resenha das Pesquisas na Área da Política Social: um survey das avaliações*, de Maria Lúcia T. Werneck Vianna; *Interpretação e Avaliação da Política Social no Brasil: uma bibliografia comentada*, de Maria Lúcia T. Werneck Vianna e Beatriz Azeredo; *Análise da Política de Saneamento no Brasil*, de Márcio Miller Santos e Luiz Fernando Rodrigues de Paula; *Uma Análise dos Programas de Saneamento Alimentar nos Anos 80: desempenho e formas de organização*, de Ernani Teixeira Torres Filho e Mônica Esteves de Carvalho; e *Política Social e Descentralização: a experiência do BNDES/CEINSOCIAL pós-1985*, de Maria Thereza Lobo. Tratam-se de ensaios que, embora tendo em comum o fato de realizarem avaliações, perseguem duas linhas distintas. Numa, o foco recai sobre setores e experiências da política social brasileira: as áreas de saneamento e alimentação e a experiência da descentralização; aqui, o sentido é o de

contribuir positivamente para o diagnóstico de situações problematizadas. Na outra linha, é enfocada a própria prática da avaliação, inserindo-a no contexto analítico mais abrangente da produção teórica sobre política social no Brasil.

Finalmente, o volume que encerra a coleção, compõe-se dos quadros, comentados, de indicadores sociais selecionados. Coordenado por Cláudio Salm e Luiz Carlos Eichenberg da Silva, o levantamento apresenta dados relativos a: 1) transição demográfica e distribuição espacial da população; 2) inserção no mercado de trabalho, salários, distribuição de renda e pobreza; 3) saúde; 4) educação; 5) previdência social; 6) habitação e saneamento básico; e 7) gasto social.

Nenhuma pesquisa tem a pretensão de ser conclusiva. Esta não fugiu à regra. No entanto, se o breve espaço de um ano foi insuficiente para dar vazão às (justificadas) ambições dos pesquisadores envolvidos com o projeto, os resultados garantem alento bastante para prosseguir.

**LA POLITICA SOCIAL EN TIEMPO DE CRISIS:
ARTICULACION INSTITUCIONAL Y DESCENTRALIZACION #/**

PRESENTACION

La investigación global, que llevó por título "La política social en tiempo de crisis: articulación institucional y descentralización", desarrollada entre septiembre de 1987 y noviembre de 1988, resultó de un convenio entre el Ministerio de la Seguridad Social de Brasil y la Oficina de la CEPAL en aquel país. Con ella se pretendió cubrir un doble objetivo: por un lado, presentar una visión acumulativa del área interdisciplinar de la política social; por otro sugerir tendencias relevantes que se espera sean objeto de investigaciones futuras. El primer objetivo fue más bien mapeador, en el sentido de rever las principales líneas de interpretación y análisis de las políticas sociales en Brasil presentes en aproximaciones históricas, económicas o sociológicas. Asimismo, se buscó reconstruir los caminos y consecuencias de decisiones sustantivas, ya sea desde perspectiva del sistema como un todo, ya sea desde el ángulo de las políticas sectoriales. En cuanto al segundo objetivo, el de sugerir tendencias relevantes - especialmente el examen de dificultades nuevas y/o renovadas para la consecución de políticas de Welfare - su tratamiento resultó de evidencias sobre los innumerables desafíos originados en las crisis del avance democrático. Desafíos que se espera haber puesto de manifiesto en este trabajo, para la consideración de estudiosos del tema y de quienes tienen responsabilidad en el proceso decisorio.

La presente publicación reúne los ensayos de Sulamis Dain - La Crisis de la Política Social: Una Perspectiva Compartida; Wanderley Guilherme dos Santos - Génesis de la Orden; Sônia Draibe y Liana Aureliano - La Especificidad del Welfare State Brasileño; y Paulo Renato Costa Souza - Ajuste en los Países en Desarrollo. A despecho de la visión peculiar de cada uno de los trabajos, hay, en todos ellos, un claro intento de definir marcos conceptuales pertinentes para la caracterización de la política social en un país como el Brasil, de capitalismo tardío

#/ Esta publicación (Libro I) reúne algunos documentos elaborados en el contexto de una investigación más amplia sobre políticas sociales. Los demás trabajos serán publicados en tres otros libros, con los siguientes títulos: Libro II - Financiamiento de las Políticas Sociales en el Brasil; Libro III - Evaluación de las Políticas Sociales Brasileñas; y Libro IV - Brasil: indicadores sociales seleccionados. El desarrollo de la investigación articuló el apoyo de varios consultores bajo la coordinación general de la Profesora Sulamis Dain, con la asistencia de la Profesora Maria Lúcia Werneck Vianna. Adolfo Gurrieri, Director de la División de Desarrollo Social de la CEPAL, fue el autor de la concepción original de este proyecto de investigación.

periférico. Manejando variables macro-políticas de estructuración del sistema, pero sin olvidar como se presentan en el cotidiano determinados movimientos - dinámica de funcionamiento, procesos decisorios, módulos de intermediación de intereses, formas de relacionamiento con determinados segmentos sociales - los trabajos aquí contenidos establecen directrices valiosas para la comprensión de las conocidas disfuncionalidades de la máquina social del estado brasileño, con un **approach** comparativo.

El segundo volumen está dedicado al tema del financiamiento de las políticas sociales, abarcando los trabajos de Sulamis Dain - **El Financiamiento de las Políticas Sociales en el Brasil: características estructurales y desempeño en el período reciente;** y de Adolfo Furtado - **Límites Estructurales al Financiamiento de la Seguridad Social.** El punto de convergencia entre estos dos trabajos está en la consideración privilegiada de un principio decisivo, pero generalmente olvidado en los análisis sobre el **Welfare State** brasileño: el carácter en principio no-redistributivo de los sistemas de **Welfare** en Brasil, dado la estructura socio-económica profundamente heterogénea. La comprensión de que política social, *per se*, no transforma los patrones de desigualdad permite repensar, con más posibilidades de éxito, estrategias para la minoración de la miseria.

En el tercer libro están los trabajos agregados bajo el tema de la evaluación: Maria Lúcia Werneck Vianna - **Diagnóstico y Reseña de las Investigaciones en el Área de la Política Social: un survey de las evaluaciones;** Maria Lúcia Werneck Vianna y Beatriz Azeredo - **Interpretación y Evaluación de la Política Social en el Brasil: una bibliografía comentada;** Márcio Miller Santos y Luiz Fernando Rodrigues de Paula - **Análisis de la Política de Saneamiento en el Brasil;** Ernani Teixeira Torres Filho y Mônica Esteves de Carvalho - **Una Análisis de los Programas de Suplementación Alimentaria en los Años 80;** y Maria Thereza Lobo - **Política Social y Descentralización: la experiencia del BNDES/EINSOCIAL post 1985.** Son ensayos que, aún teniendo en común el hecho de realizaren evaluaciones, persiguen dos líneas distintas. En una, el interés recae sobre sectores y experiencias de la política social brasileña, donde el sentido de los trabajos es el de contribuir positivamente para el diagnóstico de situaciones-problema. En la otra, se enfoca la práctica misma de evaluaciones, insertándola en el marco analítico más abarcador de la producción teórica sobre política social en el Brasil.

Finalmente, el volumen que cierra el conjunto de trabajos trae cuadros comentados de indicadores sociales seleccionados. Elaborado por Cláudio Leopoldo Salm y Luiz Carlos Eichenberg da Silva, el levantamiento presenta datos relativos a: transición demográfica y distribución espacial de la población; inserción en el mercado de trabajo, salarios, distribución del ingreso, pobreza; salud; educación; seguridad social; vivienda y saneamiento básico; y gasto social.

**SOCIAL POLICY IN TIME OF CRISIS:
INSTITUTIONAL FRAMEWORK AND DESCENTRALIZATION #/**

PRESENTATION

The research "Social Policy in Time of Crisis: Institutional Framework and Decentralization", carried out between September 1987 and November 1988 through an Agreement signed between ECLAC and the Ministry of Social Welfare of Brazil (MPAS) had two main objectives: to present a cumulative appreciation of the Brazilian social policy focusing the studies made by different areas of knowledge and to indicate relevant issues for future research. Such cumulative appreciation can be understood as the review of the main analysis on the social policies of Brazil, either on their historical, economical or sociological concepts, and as the reconstruction of the paths and effects of the substantive decisions made by the public sector, not only in a broad view of the social system but also in sectorial policies. The relevant points for future research resulted from various challenges brought about by the simultaneous worsening of the economic crisis and the advance of the democratization process in Brazil. These challenges are not only difficult for the researcher to explain, but as well to the policy maker interested in establishing new projects. The inquiries opened by this research should be part of any future work program of both of them.

This book brings together the following essays: *The Crisis of the Social Policy*, by Sulamis Dain; *The Genesis of the Order*, by Wanderley Guilherme dos Santos; *The Secification of the Brazilian Welfare State*, by Sônia Draibe and Liana Aureliano; and *Adjustment in Developing Countries*, by Paulo Renato Costa Souza. In spite of the peculiar scope of each paper, in all of them there is a clear goal to define pertinent concepts for the characterization of social policies in a developing country like Brazil. Using macro-policy variables of the social system structure, but without losing its everyday movements, these essays provide valuable directives for understanding the disfunctions of the social apparatus in the Brazilian State.

*/ This book is part of the collection of papers elaborated by the ECLAC/MPAS research project on social policy. The other three volumes will be published shortly with the following titles: Volume II - *Financiamento das Políticas Sociais no Brasil*; Volume III - *Avaliação das Políticas Sociais Brasileiras*; and Volume IV - *Brasil: Indicadores Sociais Selecionados*. Professor Sulamis Dain was responsible for the general coordination of this research project and she was assisted by Professor Maria Lúcia T. Werneck Vianna in this task. The original idea of this research project was conceived by Adolfo Gurrieri, Director of the Social Development Division of ECLAC.

The financing of the social policies will be covered by the second volume, which will contain the essays by Sulamis Dain - *The Financing of the Social Policies in Brazil: Characteristics, Structure and Recent Performance*; and by Adolfo Furtado - *Structural Limits to the Financing of the Social Welfare System*. The link between these studies is that they privilege a decisive point often obscured in the normal analysis of the Brazilian welfare system: its non-redistributive character, because of the heterogeneous socio-economic structure of the Brazilian society. The comprehension that social policies alone are not able to change social inequalities permits, for example, to reconsider, with better chance for success, strategies to reduce extreme poverty.

In the third volume the following evaluation studies will be presented: *Survey of Social Policy Studies*, by Maria Lúcia T. Werneck Vianna; *Interpretation and Evaluation of Social Policy in Brazil: an annotated bibliography*, by Maria Lúcia T. Werneck Vianna and Beatriz Azeredo; *Analysis of the Sanitation Policy in Brazil*, by Márcio Miller Santos and Luiz Fernando Rodrigues de Paula; *Analysis of the Food Programs in the 1980's: organizational structure and performance*, by Ernani Teixeira Torres Filho and Mônica Esteves de Carvalho; and *Social Policy and Decentralization: the experience of BNDES/EINSOCIAL since 1985*, by Maria Thereza Lobo. Although these papers bear in mind the common point of carrying out evaluations, they follow two distinct lines. The first of them focuses the Brazilian sectorial background on social policy, like sanitation, food programs, as well as decentralization issues to diagnose these problem areas. The second line deals with the exercise of evaluation itself, inserting it within the theoretical studies of the social policies in Brazil.

The last volume will be composed of annotated tables of selected social indicators for Brazil, presenting data on: 1) demographic transformation and spatial distribution of the population; 2) labor market, wages, income distribution and poverty levels; 3) health; 4) social welfare; 5) housing and sanitation; and 6) public expenditures on social programs. This statistical effort was coordinated by Cláudio Salm and Luiz Carlos Eichenberg da Silva.

INTRODUÇÃO

A temática comum da crise fiscal e da crise da proteção social nas economias capitalistas induz a uma reflexão sobre a especificidade da crise brasileira.

Sob rótulos semelhantes, como a dimensão dos déficits públicos, o "novo federalismo", a revolta dos contribuintes, e movimentos paralelos de ajuste fiscal, descentralização e privatização, o caso brasileiro, em contraposição à referência geral, reveste-se de uma singularidade, que decorre, basicamente, de sua heterogeneidade econômica e social. Tal heterogeneidade o particulariza, entre outros aspectos, tanto no que diz respeito aos elementos estruturais, que limitam a capacidade de financiamento do setor público e sua possibilidade de efetuar uma redistribuição voltada para atenuar desequilíbrios sociais, setoriais e regionais, quanto às opções político-econômicas de ajuste na crise das finanças públicas.

Nos países avançados, a deterioração das finanças públicas refletiu-se em três aspectos expressivos: a multiplicação do gasto público, a importante elevação da carga tributária e, apesar disso, a ampliação dos déficits fiscais, corroendo a capacidade de financiamento do setor público. Nos países da OECD, o forte aumento dos déficits públicos manifestou-se a partir da crise do petróleo em 1973 e dos efeitos dos desequilíbrios externos sobre a economia interna e sobre as contas públicas.

Entre 1973 e 1975, verificou-se rápida aceleração do gasto público - em parte, como consequência direta da crise do petróleo, e, em seguida, como uma resposta político-econômica à mesma. A elevação da carga tributária foi insuficiente para cobrir o adicional de gastos, gerando, por conseguinte, um déficit que se agravava, quando a desaceleração do gasto e a conjuntura recessiva a ela associada tinham reflexos negativos sobre a receita tributária.

Em condições de déficit, com desaceleração da receita, recorreu-se ao financiamento pela via do endividamento mobiliário. Tais desdobramentos induziram a um crescimento da relação entre dívida pública e PIB e, associada à elevação da taxa de juros que acompanhou a ativação da política monetária, a um crescimento exponencial dos gastos de transferência por pagamentos de encargos da dívida.

A outra face da crise fiscal revelou-se nas taxas de crescimento dos gastos do Welfare State. Tais gastos, que funcionam como estabilizadores automáticos, ampliam-se mais que proporcionalmente na etapa recessiva, em virtude do seguro-desemprego e de outros gastos sociais que protegem os trabalhadores em condições de retração do crescimento. Mas, na verdade, o círculo virtuoso do déficit, que se associa aos gastos conjunturais do Welfare State, se superpõe à tendência histórica de crescimento do gasto social e ao desemprego estrutural da década de 80, deteriorando a relação entre ativos e inativos e, portanto, a capacidade de auto-sustentação deste gasto.

Nos países da OECD, entre 1960 e 1982, a participação média do gasto governamental em relação ao PIB, elevou-se de 20 para 47%, implicando num crescimento de 2 3/4% a.a. O item mais relevante na explicação deste crescimento é representado pelo crescimento dos pagamentos em transferências. Excetuando-se, dentre estas, os pagamentos com juros da dívida pública, os demais desembolsos referem-se a subsídios, benefícios da previdência social e dotações para a assistência social.

No final do período, tais pagamentos chegam a representar cerca de 50% do gasto público total, observando-se uma tendência à diminuição da provisão dos gastos públicos mais tradicionais e ao aumento dos gastos relacionais ao Welfare State (saúde, educação e manutenção de rendas). Tais gastos associam-se a benefícios apropriados de forma mais individual (vis-à-vis a apropriação coletiva dos bens públicos tradicionais) e neles os objetivos redistributivos são, por esta razão, mais fortes.

O significado concreto do crescimento mais acelerado do gasto social, notadamente nas prestações em moeda (manutenção de renda e subsídios), expressa a transformação de decisões alocativas - função da disponibilidade de receita orçamentária - em compromisso de cobertura, a ser mantido em circunstâncias favoráveis ou desfavoráveis da atividade econômica e de seu impacto sobre os orçamentos públicos. Desta forma, a proteção aos riscos associados a flutuações cíclicas, como desemprego e desigualdades na distribuição de salários e da renda, somam-se à velhice e a doença, cuja responsabilidade se desloca dos indivíduos e empresas para o Governo. Assim, ao mesmo tempo em que o gasto público torna-se mais dependente do desempenho da economia, amplia-se sua rigidez a cortes, em função do reconhecimento legal dos níveis de cobertura e dos grupamentos sociais a serem amparados no âmbito das políticas de proteção social.

O desdobramento natural desta rigidez é, pela ótica dos orçamentos, a perda de flexibilidade nas decisões alocativas e a incapacidade de comprimir o dispêndio ante a redução da receita e da expansão dos juros relacionados à dívida mobiliária. Sem querer reduzir o atual debate sobre a crise do Welfare State à mera reação a tais restrições, ou desqualificar o necessário questionamento quanto ao mérito, necessidade, eficiência e modalidades de gestão das políticas públicas, de um lado, e a

preocupação quanto a estratégias de financiamento, natureza, abrangência e progressividade da cobertura, por outro lado, o fato é que a crise fiscal proporcionou solo fértil, sobre o qual têm florescido as perplexidades sobre a relação público-privado no plano das políticas sociais e sobre a natureza do *Welfare* contemporâneo, refletindo-se na reformulação do próprio ideário social-democrata.

Os argumentos em torno da crise do *Welfare* não se restringem a explicações conjunturais sobre o excesso de gasto social. Ao contrário, abrangem argumentos estruturais sobre a natureza do subfinanciamento das políticas sociais, tanto no que diz respeito à natureza e ao *mix* tributário-contributivo de seus recursos, como a fatores demográficos e outros, relacionados ao componente estrutural do desemprego e ao crescimento da economia subterrânea. Tais fatores afetam a relação entre inativos e ativos e a própria capacidade de transferência de recursos, que viabiliza a política social.

Desde sua origem, os sistemas de seguridade social defrontaram-se com duas matrizes distintas de financiamento, originárias das duas formas anteriores de proteção social e dos recursos a elas associados - caixas de pensões sucessivamente agregadas até a formação de sistemas nacionais de seguro social e prestações não-contributivas, financiadas com recursos da receita geral do setor público. Na seguridade social contemporânea, independentemente da origem histórica e da concepção inicial de financiamento e benefício, ambas as vertentes estão presentes de modo combinado.

A primeira etapa destas formas baseia-se no esquema tripartite de contribuições de empregados, empregadores e do Estado e originou-se no modelo bismarkiano, que inspirou várias legislações sociais em outros países. Não obstante, inúmeros foram os países cujos trabalhadores posicionaram-se contra o modelo contributivo, dados os baixos níveis salariais e a associação de um direito social a uma contribuição direta, no qual se baseia.

No período entreguerras, os estudos da OIT, que visavam disciplinar o financiamento do seguro social, inclinaram-se pelo modelo tripartite, não por uma questão de princípio, e sim por uma maior generalização entre os países-membros.

De outra parte, o sistema de prestações não-contributivas, que implica na cobertura exclusiva dos gastos com financiamento associado à receita fiscal, parte da noção de responsabilidade estatal pela ajuda aos mais pobres. Por esta razão, sua origem localiza-se na assistência social e dela se distingue pela introdução da noção do direito aos benefícios.

A participação no financiamento, segundo a co-responsabilidade pelos riscos sociais, não se associa à existência de critérios racionais de repartição dos custos. Deste

modo, as formulações adotadas, nada mais foram que a racionalização o posterior da experiência consagrada.

Até a Segunda Guerra Mundial, o sistema de financiamento fiscal ocupou papel secundário nos sistemas de seguro social. Para isso, contribuiu a própria visão de transitoriedade destes esquemas, e a suposição de sua evolução para o sistema diretamente contributivo.

Na verdade, as duas modalidades de financiamento apresentam-se, atualmente, combinadas em sistemas mistos (contribuições diretas e recursos dos orçamentos gerais do Estado), o que, do ponto de vista lógico, implica em reconhecer que o sistema de proteção contém benefícios de natureza diversa - pensões, de um lado, e complementações de renda e serviços, de outro -, para os quais as modalidades diretamente contributiva e fiscal são isoladamente insuficientes e/ou mais ou menos bem aceitas. Não obstante, a aparente convergência para a integração dos esquemas de financiamento não associa-se, necessariamente, à homogeneização na concepção dos benefícios e dos esquemas de proteção social como um todo.

Nem o aporte de recursos do orçamento fiscal elimina, nos sistemas diretamente contributivos, a possibilidade de uma associação mais próxima entre os valores de contribuição e os valores-benefícios de prestação continuada, nem o acréscimo aos sistemas fiscais de recursos diretamente contributivos altera a concepção dos benefícios, segundo o critério das necessidades básicas que, geralmente, se associa às modalidades predominantes fiscais.

Dado o entrelaçamento e a crescente interdependência das modalidades de recursos e a subordinação dos gastos a determinações da política macroeconômica, os sistemas de seguridade têm andado em busca de fontes de financiamento dotadas de maior produtividade, que acompanhem as transformações dos sistemas industriais modernos. Na medida em que a folha de salários pesa cada vez menos na configuração dos custos empresariais totais e, principalmente, na distribuição funcional da renda, alguns países experimentam captar o efeito desta mudança, pela diversificação das bases, combinando ou substituindo a folha de salários pela tributação do valor adicionado ou do lucro das empresas. Estas modalidades de captação alternativas não eliminam, necessariamente, a vinculação de recursos aos gastos da seguridade social, representando, antes, a cessão de um potencial tributário mais dinâmico, quando comparado à folha de salários, para o reforço do núcleo central de financiamento social.

A análise comparada das situações nacionais dos países desenvolvidos fornece evidência de que os Welfare States encontram-se em dificuldades. Os déficits orçamentários são a mais imediata expressão destas dificuldades, as quais, embora decorram de problemas mais profundos, manifestam-se no plano econômico como um crescimento dos custos, além da capacidade de

financiamento dos sistemas de protecção social. Mesmo ignorando interpretações e ataques de natureza político-ideológica, as causas mais aparentes situam-se no crescimento do número de beneficiários, principalmente entre os idosos, aliado à melhoria da qualidade dos serviços (e no valor das prestações), resultado dos tempos de afluência. Criou-se, também, neste período, uma maior centralização (e dependência do Estado), à qual se alia uma expectativa de melhoria dos benefícios.

Durante a crise, tomam corpo questionamentos sobre a progressividade ou regressividade dos benefícios recebidos e sobre a própria população-alvo. Ainda que isto não signifique uma volta à concepção assistencialista da protecção para os necessitados, o próprio universalismo passa a ser posto em cheque, sob a argumentação de que a provisão gratuita dos serviços não garante a igualdade de acesso, particularmente onde barreiras não-econômicas têm expressão. Também a necessidade de uma maior redistribuição faz aflorar o conflito entre a busca da igualdade e o desejo da diferença entre indivíduos.

Face à diminuição na disponibilidade de recursos, que claramente reforça o questionamento da eficácia das políticas, uma das respostas mais visíveis dos estados de bem-estar tem sido a de rever suas responsabilidades de gasto, transferindo-as aos consumidores. As experiências nacionais demonstram que, além da descentralização das responsabilidades para os governos locais, com diminuição dos recursos transferidos, há um novo esforço, já expressivo como tendência em países como Itália e Suécia, para restabelecer à família sua condição de provedora de serviços. No mesmo movimento, apoiado tanto por liberais como por libertários, situa-se o reforço dos esquemas comunitários e filantrópicos e, em geral, da privatização dos serviços sociais.

Na realidade, tanto o diagnóstico da crise financeira como a análise da tendência à privatização das políticas de protecção social podem inscrever-se numa perspectiva mais ampla, que supere o marco da polaridade Estado-mercado e do próprio *Welfare State*, como financiador e único agente da solidariedade nacional.

Segundo Rosenvallon, a ruptura, nesta crise, do espaço social homogêneo sobre o qual baseou-se a regulação keynesiana das relações entre o econômico e o social, nas sociedades industriais democráticas deste pós-guerra, propicia uma nova visão das relações entre Estado e sociedade, como perspectiva de transformação. Nesta nova visão, as lógicas unívocas da estatização e da privatização são substituídas pela socialização (desburocratização), a descentralização e a autonomização (transferência às coletividades não-públicas), como tendências presentes no redesenho das políticas sociais em curso.

Sobre a realidade destas políticas, cabe registrar que, até agora, a reformulação do gasto social localizou-se, claramente, na redução da produção de serviços públicos, com conseqüente mercantilização dos mesmos, e no corte das despesas em programas de complementação de renda, preservando o núcleo "duro" da

proteção social, ou seja, a política de pensões. Assim, independentemente da direção de causalidade entre crise fiscal e crise do Welfare nas democracias avançadas, o Estado-providência não foi apropriado como instrumento no processo de corte do gasto público e de ajuste requerido pela crise fiscal.

Estas considerações iniciais permitem alargar o horizonte de reflexão a respeito das relações entre crise fiscal e proteção social no Brasil, pondo em relevo os traços de sua especificidade.

A crise fiscal brasileira, que tem suas origens no início dos anos 70, agrava-se progressivamente, a partir da virtual cessação do aporte de recursos externos de longo prazo, associada aos choques do petróleo e à reaglutinação no centro dos recursos do sistema financeiro internacional. No processo adaptativo à crise de subfinanciamento que então se manifesta, as finanças públicas brasileiras assumem o papel de variável de ajuste, permitindo manter o lucro e a renda do setor privado em condições de perda de dinamismo do mercado interno e de necessidade de aumento da competitividade das exportações.

A privatização do Estado como expressão deste ajuste implica, inicialmente, na mobilização da receita tributária e da receita operacional do setor público para sustentação dos níveis de mark-up, tanto no que se refere a preços determinados pela demanda internacional, como no mercado interno em condições de demanda cadente.

A essas transferências, via preços e subsídios diretos à produção, juntam-se aportes de crédito subsidiado, dirigidos, usualmente, aos mesmos setores priorizados pela transferência direta de receita tributária e operacional. No peculiar arranjo institucional brasileiro, as autoridades monetárias realizam operações de fomento, que têm como base de sustentação (financiamento) títulos da dívida mobiliária, de responsabilidade fiscal e gestão autônoma pelas autoridades monetárias. Por esta via, realizam-se transferências indiretas da receita tributária, mobilizada na cobertura dos encargos da dívida pública e de gastos fiscais fora do espaço institucional orçamentário e do controle centralizado, tanto do Executivo como do Legislativo Federal.

Não se esgota aí a apropriação de recursos fiscais em nome do setor empresarial. Também os riscos cambiais, associados ao endividamento prévio do setor privado, são assumidos pelo setor público, no processo de estatização da dívida externa, admitindo-se, ainda, a dolarização da dívida mobiliária, como forma de maximizar o custo de oportunidade das aplicações financeiras. Tanto a taxa de juros ascendente, como o crescimento do estoque da dívida mobiliária, em sua relação com o PIB, espelham o processo de valorização do capital e do "capitalismo sem risco" que tem como contrapartida a deterioração das esferas de financiamento estatal - receita tributária, receita operacional do setor público e dívida mobiliária.

No interior do setor público, o desigual poder de representação dos interesses, associados a cada uma dessas esferas de financiamento faz do espaço fiscal uma esfera desigual de gasto e torna a "crise fiscal" expressão final do desequilíbrio financeiro do setor público. Fica aparente, assim, a importância redistributiva do Estado em favor das classes menos favorecidas, posto que esta redistribuição implicaria em gastos a fundo perdido, típicos dos orçamentos fiscais hoje combatidos.

Sem entrar no mérito da natureza do processo inflacionário, é impossível omitir o papel da inflação como forma de compensação e de atualização de preços para setores não-dolarizados, completando-se, por essa via, o processo adaptativo à crise de subfinanciamento, da qual resulta a mais radical socialização de prejuízos da história republicana. Diferentemente de momentos anteriores, como o final da década de 50, a inflação como mecanismo de financiamento, também não serve ao setor público. Ao contrário, na atual aceleração inflacionária, corrói-se ainda mais a receita tributária, em função da defasagem temporal entre a configuração do fato gerador e a apropriação dos recursos pelos cofres públicos. Paradoxalmente, combina-se uma situação de deterioração macroeconômica de carga tributária com uma percepção, pelos contribuintes, de sua excessiva tributação.

Dá-se razão, conseqüentemente, no plano ideológico, aos que apresentam como excessiva a carga tributária brasileira. Isto facilita a defesa injustificável dos setores privilegiados pela atual estrutura de tributação, transformando a necessidade de ampliação da carga impositiva em propostas que, de acordo com as tendências internacionais, propugnam sua redução.

Entre uma receita cadente e gastos cujo controle é relativamente independente de políticas de redução das despesas tradicionais do Estado, sacrifica-se a área fiscal propriamente dita. Esta, tanto pela via assistencialista, como pela via do direito à proteção social, institucionalizada de forma incipiente na previdência social, constitui o espaço mais democrático e mais universal de materialização das políticas sociais no Brasil.

As formas usuais de manifestação da política social brasileira, nesta sociedade onde ainda não se consagraram direitos sociais inquestionáveis e a própria configuração dos direitos políticos e civis é recente e precária, revestem-se de um caráter assistencialista, que contrapõe-se à segurança social, no sentido da estabilidade do compromisso de cobertura dos riscos sociais básicos, representada pelos benefícios pecuniários da previdência social e por uma assistência médica universalizada. Na precariedade da institucionalização brasileira das vias políticas formais, o assistencialismo, que tem expressão nos gastos do Governo Federal e nas transferências negociadas aos governos estaduais e municipais, cumpre um papel decisivo na legitimação do Governo, ao acomodar interesses e soldar um curioso espírito federativo, onde a transcendência, em nome de um interesse comum e maior, é substituída pela competição por recursos e pela administração política da desconcentração. O

clientelismo, como expressão desta política, presta-se admiravelmente bem à situação de escassez e instabilidade de recursos característica da esfera fiscal.

As relações intergovernamentais, assim como as políticas assistencialistas, funcionam como anteparo ao Governo Federal, nas situações onde os recursos fiscais são apropriados por outras esferas do gasto estatal, como o orçamento monetário ou as empresas estatais. Assim, antes que este processo chegasse a comprometer a capacidade de financiamento fiscal da União, foram sacrificadas, tanto a autonomia tributária, como a capacidade de gastos não vinculados das administrações locais. Nestas circunstâncias, ampliou-se a dependência de transferências negociadas do Governo Federal. Estas, juntamente com o endividamento interno e externo dos governos locais, cujos limites também são administrados centralmente, traduzem prioridades definidas pela União. Apesar desta desconcentração cumprir um papel de acomodação política entre o Governo Federal e os governos subnacionais, dificilmente as formas fragmentadas de expressão das políticas dela resultantes podem ser adequadas, tanto na correção dos desequilíbrios territoriais, como dos desequilíbrios interpessoais, na distribuição da renda e da riqueza. A lógica política da acomodação dos interesses não garante a eficiência ou a equidade, frustrando ainda mais o já reduzido espaço para correção de desequilíbrios sociais no Brasil.

A dificuldade para atenuar os desequilíbrios sociais brasileiros não pode ser minimizada. O espaço social brasileiro está longe de ser homogêneo.

Por um lado, a unidade entre o desenvolvimento econômico social é obstada pela polarização do mercado de trabalho nos setores formal e informal e pela fixação da taxa de salários em níveis extremamente baixos para o grau de desenvolvimento capitalista já alcançado pela economia.

Por outro lado, no plano das políticas, a extrema carência da população e seu pequeno acesso à proteção social requer o mapeamento desta clientela e a percepção da heterogeneidade de suas necessidades, agravada pelas desigualdades regionais.

Em tais circunstâncias, estabelece-se um conflito latente entre modalidades mais homogêneas de política social, tipicamente formuladas e implementadas pelo Governo Federal, voltadas para a igualdade e associadas à garantia de mínimos, em termos de necessidades básicas, e formas mais particulares e autônomas de política, relacionadas aos governos estaduais e municipais ou a instâncias de ação coletiva - como sindicatos, associações, etc. -, mais adequadas a dar conta da especificidade das demandas na escala condizente com a heterogeneidade espacial e setorial da economia e da sociedade brasileira.

Ao assistencialismo, opõe-se o *Welfare*, como política geral e homogeneizadora. Ao centralismo, opõe-se a autonomia estadual e

municipal, como forma de democratização das políticas. Entretanto, o Molveno requer a centralização dos recursos, como forma de garantir a igualdade para o mínimo, enquanto a descentralização, na medida em que aproxima os recursos e a formulação de políticas das demandas locais, consagra a heterogeneidade na prestação de serviços públicos. No caso brasileiro, a constituição, ainda que precária, do Estado do Bem-Estar é contemporânea de sua crítica e superação que, nos países de capitalismo avançado, revela-se, hoje, como tendência e revisão crítica das relações Estado-sociedade, consagradas nas últimas quatro décadas.

Não se encerra nestas observações a especificidade e a instabilidade das políticas de proteção social no Brasil. Ante o quadro da pobreza brasileira, configura-se a defesa mais radical dos interesses daqueles que conseguiram se inscrever no marco permanente dos benefícios da política social. Esta, por sua vez, dada a crise fiscal, está cada vez mais circunscrita às ações da seguridade social brasileira, protegidas com recursos diretamente contributivos em orçamento próprio e, portanto, conduzidas inexoravelmente à universalização.

Sob a ótica do financiamento, a experiência internacional nos ensina que a proteção social combina, necessariamente, duas lógicas hoje soldadas: uma que associa benefícios a salários e demais rendas de contribuições, ratificando a desigualdade do mercado, e outra voltada para as necessidades dos indivíduos, independentemente da capacidade contributiva na sua qualidade de cidadãos. Quanto maior a desigualdade no mercado, mais dramática a função redistributiva da política social, que implica tanto na dissociação dos valores de contribuição em relação aos valores de benefício, como na necessidade de mobilização de expressiva parcela da receita geral. Dada a crise fiscal, a ênfase das políticas de proteção social no financiamento contributivo opõe os interesses dos contribuintes aos interesses dos cidadãos, diminuindo a solidariedade social, justamente onde ela é mais necessária. Levando o argumento a seu limite, no Brasil apenas os contribuintes diretos desfrutam do direito à cidadania.

O traço dominante das políticas sociais nos países desenvolvidos é seu caráter universal - consequência da generalização dos direitos sociais que nelas se exprimem. O que é marginal e variável de ajuste, em situações de déficit, são as políticas assistencialistas orçamentárias, que atenuam os diferenciais de bem-estar, complementando a renda familiar a partir de testes de necessidade. O coração das políticas sociais é um núcleo estável de direitos materializados - que significa uma incondicionalidade -, por parte do Estado, na proteção de seus cidadãos. Deste modo, a política social não é, em sua essência, a política da pobreza ou do bem-estar residual, caracterizado, principalmente, por sua seletividade.

No Brasil, ao contrário, a tentativa de "universalizar" o assistencialismo a partir da lógica incrementalista de acomodação de interesses, rarefaz seu impacto face ao conteúdo insatisfatório

de benefícios, que resultam da divisão de recursos estáticos ou decrescentes para uma população crescente. Também na esfera contributiva, a eliminação de barreiras entre contribuintes e cidadãos significa igualar benefícios em um mínimo insuficiente, mesmo para os destituídos e muito mais para aqueles dos quais se requer o aporte contributivo.

O difícil equilíbrio entre uma ética universalista e uma transição de natureza incremental para uma cobertura cada vez mais ampla à população brasileira reforça a idéia da política social como uma política da pobreza e de seletiva aplicação de recursos, em franca contradição com a marcha igualmente em curso em direção à universalização e à equalização.

Tais tendências revelam-se, claramente, por ocasião da Assembléia Nacional Constituinte, no embate de posições que apontam para o avanço dos direitos sociais, por um lado, e a defesa do status quo, em relação à capacidade extrativa do Estado, por outro.

No capítulo da Ordem Social e no plano dos direitos abstratos, o projeto de constituição afirma, como virtualidade, a segurança social a todos os cidadãos, tanto através da garantia de um salário de "cidadania", como também pela produção ou provisão, pelo Estado, de bens e serviços sociais "extramercado".

As implicações destas decisões sobre os requerimentos de financiamento do Estado são óbvias e exigiriam avanço, na mesma direção, no que tange à capacidade extrativa do Estado, não só para elevar a carga tributária, como também para corrigir a regressividade da atual estrutura impositiva. Entretanto, as decisões da Constituinte sobre o financiamento estatal, além de não enfrentarem estas questões, mantiveram antigos privilégios na socialização da receita tributária.

Potencializa-se, assim, o conflito distributivo entre as decisões de arrecadação e de gasto do setor público, tornando evidente o expressivo hiato que separa virtualidade e possibilidade na questão dos direitos sociais, e a limitação da ação estatal na redistribuição de renda no Brasil.

CAPITULO I

**A CRISE DA POLITICA SOCIAL:
UMA PERSPECTIVA COMPARADA**

Sulamís Dain

I. INTRODUÇÃO

Apesar da dificuldade em generalizar a partir das principais tendências observadas nos estados de bem-estar modernos, a desaceleração do crescimento econômico e a ocorrência continuada de déficits orçamentários levaram vários países a cortar o gasto público e rever, conseqüentemente, suas políticas de bem-estar social. A ênfase na revisão do gasto social decorre do peso relativo ampliado desta modalidade de dispêndio na década de 60 e até 1975, observada nas estatísticas agregadas da OECD. Além disso, aspectos demográficos e da maturidade atuarial dos sistemas de financiamento previdenciário se associam a transformações na própria natureza da sociedade e de suas relações com o Estado, determinando transformações na concepção, abrangência, padrão e dimensões do financiamento, bem como da gestão do bem-estar social.

A análise comparada demonstra que em sua imensa maioria, os países desenvolvidos apresentaram crescimento absoluto e relativo do gasto social até meados da década de 70, ao qual se sucedeu rápido declínio tendendo à estabilidade num patamar mais baixo. A etapa de intensificação dos gastos sociais 1/ se explica por uma combinação de crescimento econômico acelerado, aumento da tributação e, em certos casos, decréscimo dos gastos militares. Nos anos 80, as evidências já reunidas e analisadas apontam na direção de um ajuste estável, em contraposição às alegações de

1/ No Canadá, entre 1962 e 1976, o gasto social cresceu 10 vezes; com expansão dos serviços e benefícios em dinheiro referentes a aposentadorias e pensões resultando em ampliação de seu percentual no pacto público de 30 para 38% e no PIB de 9,1% para 15,3% no período. Nos Estados Unidos, entre 1960 e 1980, quintuplicaram os gastos sociais, evoluindo a participação de gastos com bem-estar no governo federal de 38,4% para 56,8%. Na Itália, entre 1951 e 1980, os gastos sociais quadruplicaram, refletindo-se em elevação da participação de 24,8% do PIB para cerca de 45% no período em questão. Movimentos semelhantes podem ser observados na Austria, na Inglaterra, na Suécia e no Japão, entre outros. Veja-se R. FRIEDMAN et alii, ed. "Modern welfare states. A comparative view trends and prospects". New York, New York University Press, 1987.

desmantelamento das realizações anteriores no plano social. No período de ajuste a um crescimento mais baixo, várias estratégias e ênfases têm sido adotadas. Particularmente na Inglaterra, Suécia e Canadá, a ênfase recai na busca de maior igualdade. Nos Estados Unidos prioriza-se a garantia de uma rede de proteção mínima ante as vicissitudes da economia de mercado.

Além desta primeira clivagem das estratégias adaptativas à crise, seu detalhamento permite observar a diversidade de políticas econômicas e sociais de ajuste. Na Áustria, por exemplo, ante a resistência à elevação da carga tributária que far-se-ia necessária para manter os níveis de benefícios, privilegiou-se o congelamento dos valores e sua seletividade. No plano da política econômica, pretendeu-se evitar o desemprego, em lugar de garantir benefícios aos desempregados. Na Suécia, além de eliminar-se a tradicional indexação dos subsídios à alimentação, aos preços de energia e impostos, foram reduzidos de 65 para 50% os percentuais sobre a renda ativa relativos a programas de pensões temporárias. Além disso, estabeleceu-se uma relação entre a renda do indivíduo e gastos médicos, e acentuou-se a seletividade para os programas habitacionais. No bojo de suas medidas de ajuste econômico, Israel adaptou seus gastos sociais no mesmo sentido.

Quanto aos Estados Unidos, houve cortes em programas como alimentação escolar e subsídios associados ao emprego, bem como a desaceleração do crescimento do gasto social, observando-se duas vertentes do padrão de ajustamento \mathcal{R} : de um lado, a já mencionada desaceleração associada a cortes, e de outro, um crescimento inercial de gastos com desemprego e velhice. No caso americano, ganha relevância o processo de descentralização financeira e de encargos, do governo federal para os estados, permitindo mudança de ênfase no conjunto das políticas sociais, e também a tendência à privatização, com os mais afluentes convergindo para a utilização de serviços e redes de proteção montadas a partir de uma concepção empresarial, com fins lucrativos.

Os cortes do gasto social na Inglaterra também foram acompanhados de mudanças de concepção na relação Estado-sociedade, visando ao bem-estar social. A ênfase estatal reside agora mais no financiamento, planejamento, promoção, regulação e coordenação dos serviços, do que em sua produção. Tal ênfase tem sido associada à ampliação da ação voluntária e da participação direta da sociedade.

A única exceção expressiva às tendências acima resumidas tem sido a Itália, que apresentou crescimento ininterrupto dos gastos sociais, nas três décadas desde 1950. Isto não tem impedido o questionamento das formas de fazer política social, que une a Itália aos Estados Unidos e a Suécia na tendência à

\mathcal{R} Veja-se MORRIS, cap. 3, *Modern welfare states*, op. cit.

descentralização que aflora a partir do questionamento das formas mais globais e centralizadas de propor e implementar as principais modalidades de política social.

O denominador comum das preocupações recentes no financiamento da política social encontra-se, com certeza, nos gastos públicos associados a pensões e aposentadorias. Tanto em função de fatores demográficos, como em função da maturidade e cobertura dos sistemas previdenciários, que têm ampliado desproporcionalmente a participação dos idosos (e/ou inativos) sobre a população ativa (contribuinte), o peso absoluto desta despesa, sempre dominante, e sua participação relativa tem-se ampliado, nelas centrando a ênfase das políticas de ajuste voltadas para o corte do gasto. Desde a não indexação dos pagamentos relativos a benefícios em dinheiro, a defasagens temporais crescentes entre a atualização dos valores e a evolução dos preços, até a postergação pretendida da idade para a aposentadoria, os esquemas adaptativos propostos ou já implementados espelham processos de redefinição dos esquemas de financiamento da proteção social.

Na crise fiscal em curso, os recursos próprios (quando assim definidos os esquemas de financiamento dos gastos de previdência social) têm-se revelado insuficientes para dar conta da pauta ampliada de reivindicações e necessidades, que transbordam de uma visão estrita de seguro social para uma concepção crescentemente abrangente das políticas de bem-estar. Acrescidas as necessidades e dada a impossibilidade de ajustá-las a uma política de emprego e salários na etapa de desaceleração do crescimento, a outra face desta condição, a crise fiscal e os déficits orçamentários comprometem a disponibilidade de recursos complementares, que com certa tradição, complementavam o financiamento previdenciário *stricto sensu*.

No quadro de escassez e competição resultantes, pressões por maior seletividade, descentralização, formas de ação coletiva e, finalmente, a própria revisão do papel do Estado, como produtor direto dos serviços de cunho universal que complementam os benefícios em dinheiro, compõem a tônica do período de revisão do "estado de bem-estar", consolidado até os anos 70. Desta transição podemos projetar vários cenários, que vão desde a improvável destruição dos esquemas de proteção social já consagrados, até o estabelecimento das economias mistas de bem-estar, mais prováveis em países como os Estados Unidos, onde a tradição liberal e o bem-estar absoluto e relativo da população viabilizam ajustes desta natureza. O conjunto de complexas relações envolvidas nas decisões distributivas e redistributivas subjacentes ao desenho de uma estratégia de proteção social não admite soluções triviais. Por outro lado, as projeções da crise fiscal e de financiamento da política social, da desaceleração do crescimento, as manifestações de uma nova sociedade do bem-estar, que impõe a descentralização, democratização e privatização das políticas públicas, como forma de manifestação de sua crescente participação na formulação, gestão e controle dos gastos sociais,

aliam ao denominador comum da "revisão" das políticas de bem-estar uma necessidade de compreensão mais abrangente de sua problemática, bem como um aprofundamento das análises de casos nacionais, e de seu encaminhamento específico dos temas do gasto público e do bem-estar social.

Quanto à problemática mais geral, os problemas de natureza econômica rebatem diretamente sobre a possibilidade de honrar os compromissos de cobertura dos riscos sociais básicos, que se exprimem nos orçamentos de gasto social, independentemente dos conteúdos políticos e ideológicos dos vários estados nacionais. Os déficits orçamentários do setor público acompanham em grande medida os ajustes da economia mundial desencadeados a partir do primeiro choque do petróleo. Com a redução do nível de emprego e a definição crônica de um expressivo percentual de desempregados, incapazes por seus próprios meios de prover suas necessidades básicas, amplia-se a demanda por gastos associados à proteção social. A desaceleração do crescimento afeta negativamente os orçamentos fiscais, que haviam expandido nos anos de bonança, tanto a cobertura, como os valores das prestações em dinheiro do estado do bem-estar.

A solução mais imediata, no plano estrito do financiamento fiscal, tem sido o aumento da carga tributária, secundariamente complementado pela diminuição do gasto público, notadamente social. Entretanto, na medida em que o desemprego se amplia e assume uma forma mais estrutural, a capacidade de financiamento associada à ampliação dos contribuintes ativos dos sistemas de seguridade social se retrai, enquanto que os níveis de pobreza, associados majoritariamente aos inativos, principalmente idosos, amplificam-se.

No plano estrito dos sistemas de seguridade, alterações demográficas se refletem na maior expectativa de vida dos inativos, que ampliam o número de pensões e sua duração, bem como em gastos de saúde maiores, dada a maior complexidade das doenças e as novas e mais custosas tecnologias a elas relacionadas nas faixas etárias mais avançadas.

Caracterizadas as dificuldades gerais e específicas do financiamento do gasto social, a própria visão da universalização é posta em cheque de duas maneiras. A primeira delas revê a política de associação dos valores aos benefícios, propondo em contrapartida um valor básico, associado às necessidades mínimas, para o conjunto da população. Como desdobramento, pode-se observar medidas de redução de valores absolutos e relativos de pagamentos que afetarão tanto menos os inativos quanto mais igualitária tiver sido a distribuição dos salários em atividade e mais satisfatórios seus níveis absolutos. A segunda tendência consubstancia-se na idéia de seletividade (e de competição) na concessão de benefícios, muito apoiada em evidências de insuficiente progressividade dos gastos universais, que sistematicamente favorecem todas as classes ou os mais abastados. Finalmente, a terceira, ainda incipiente, exige crescentemente o

Estado de suas responsabilidades, relativamente recentes, com a produção e financiamento do bem-estar social. Movimentos desta natureza são mais facilmente acolhidos em sociedades opulentas, onde os indivíduos, por seus meios privados, e em sua vida ativa, são majoritariamente capazes de prover sua proteção social presente e futura, reservando-se o Estado para as políticas da pobreza. O binômio menor tributação e menor gasto social (menos estado) não parece ameaçar os mais bem aquinhoados em termos de renda e riqueza. Resta saber, se no limiar das transformações tecnológicas que afetarão o emprego futuro e as relações entre o lazer e o trabalho, tal tendência terá condições de generalização, até mesmo no interior destas sociedades. Embora no plano ideológico, reproduções desta temática possam encontrar ressonância em sociedades menos desenvolvidas e dar origem a revisões dos esquemas de proteção social, indiscutivelmente, a precariedade das estratégias de sobrevivência, seu baixo grau de formalização, e o baixo nível e a iniquidade da distribuição da renda e dos salários, torna inviável sua implementação, como solução mais permanente na construção de uma rede de proteção básica à sobrevivência dos menos favorecidos.

II. TENDENCIAS RECENTES NA EVOLUCAO DO GASTO SOCIAL

Nos países da OECD, entre 1960 e 1982, a participação média do gasto governamental em relação ao PIB elevou-se de 20 para 47%, implicando um crescimento médio anual de 2 3/4% a.a. O item mais relevante na explicação deste crescimento é representado pelo crescimento dos pagamentos em transferências. Excetuando-se, dentre estas, os pagamentos com juros da dívida pública, os demais desembolsos referem-se a subsídios, benefícios da previdência social e dotações para a assistência social. No final do período, tais pagamentos chegam a representar cerca de 50% do gasto público total, observando-se uma tendência à diminuição da provisão dos gastos públicos mais tradicionais e ao aumento dos gastos relacionados ao Welfare State (saúde, educação e manutenção de renda). 3/ Tais gastos se associam a benefícios apropriados de forma mais individual (vis-à-vis a apropriação coletiva dos bens públicos tradicionais) e neles os objetivos redistributivos são, por esta razão, mais fortes. Esta elevação dos gastos não tem sido acompanhada por crescimento concomitante da receita tributária, tendo o desequilíbrio orçamentário se originado no período imediatamente posterior ao primeiro choque do petróleo, quando a elevação das despesas dele decorrente, ou como reflexo direto de políticas econômicas ainda expansionistas, não se refletiu em políticas de ampliação da carga tributária. Posteriormente, os ajustes recessivos prejudicavam os dois lados da equação, induzindo os Estados ao financiamento pela via da dívida pública, com conseqüências previsíveis sobre o crescimento dos juros.

No que se refere ao gasto social, é possível analisar, de modo agregado, o crescimento dos gastos em educação, saúde e manutenção de renda. Segundo procedimento seguido pela OECD 4/, pode-se isolar três fatores explicativos para tal crescimento: fatores demográficos, ampliação da cobertura (para a população dada) e aumento nos níveis de prestações em dinheiro ou dos serviços. No caso do crescimento observado nos gastos de saúde e

3/ Peter SAUNDERS e Friedrich KLAN, "The role of the public sector: courses and consequences of the growth of government". OECD Economic Studies, no. 4, Paris, OECD, Spring 1985.

4/ SAUNDERS e KLAN, op. cit.

educação, a elevação real dos benefícios explica, em média, cerca de 2/3 do aumento de gasto, distribuindo-se o terço restante entre as pressões demográficas (aumento no número de estudantes e de pacientes) e a ampliação da cobertura. A queda verificada desde 1975, simetricamente, apóia-se principalmente na diminuição dos valores e secundariamente nos demais fatores.

O quadro dos gastos associados à manutenção da renda não é tão claramente decomposto de forma homogênea em relação aos programas principais - pensões por velhice; seguro-desemprego e complementações (subsídios) de renda às famílias - ou ao período analisado, observando-se aceleração do gasto após 1970. No caso das pensões, os aumentos nos valores dos benefícios relativamente ao PIB per capita prevalecem sobre os demais fatores; para as prestações familiares, a explicação central também reside no aumento dos valores, visto que a ligeira ampliação da cobertura é neutralizada pela diminuição do número de dependentes. Finalmente, no caso do seguro-desemprego, a taxa de crescimento dos anos 70 mais que duplica em relação à dos anos 60, apesar do lento ritmo de expansão de seus valores relativamente ao PIB per capita, em função do intenso desemprego observado no período mais recente.

Uma análise mais qualitativa do desempenho da prestação de serviços associada ao gasto social permite avançar algumas conclusões de caráter extremamente geral sobre sua eficiência.

Sabe-se que na maioria dos países houve elevação da provisão per capita dos níveis de saúde e educação. É possível também observar, pela análise dos orçamentos públicos, que há efeito redistributivo do gasto público, uma vez que, em muitos casos, os gastos estão concentrados nos grupos menos favorecidos em termos de renda, ou distribuídos de forma homogênea pela população como um todo. Embora em situação de dificuldades orçamentárias crescentes, os argumentos que associam a maior suficiência dos valores das pensões com o desincentivo ao trabalho e a poupança recrudescam, a evidência empírica não confirma nem a diminuição das poupanças associadas aos sistemas de aposentadoria privados ou o recurso indevido ao seguro-desemprego.

Quando se completam estas avaliações do gasto social com seu financiamento, as conclusões sofrem alguma alteração. Dada a proporcionalidade do sistema tributário, quando avaliado pelo conjunto dos tributos, a progressividade observada no gasto social fica relativamente atenuada para as famílias na média da distribuição. Nesta faixa, há um equilíbrio entre a diminuição da renda disponível, por efeito da tributação, e sua ampliação, por efeito dos gastos sociais.

O significado concreto do crescimento mais acelerado do gasto social, notadamente nas prestações em dinheiro (manutenção de renda e subsídios), transforma uma decisão alocativa - função da receita orçamentária - em compromisso de cobertura, a ser mantido em circunstâncias favoráveis ou desfavoráveis da

atividade econômica. Desta forma, os riscos associados a flutuações cíclicas, desemprego, velhice, doença e desigualdades na distribuição dos salários e da renda deslocam-se dos indivíduos e das empresas para o Governo. Torna-se, assim, o gasto público mais dependente do desempenho da economia e dos fatores econômicos, ampliando-se concomitantemente sua rigidez a cortes, em função do reconhecimento legal dos níveis de cobertura e dos grupamentos sociais a serem protegidos.

O desdobramento natural desta rigidez é, pela ótica dos orçamentos, a perda de flexibilidade nas decisões alocativas, e a incapacidade de comprimir o dispêndio ante a redução da receita e da expansão dos juros relacionados à dívida mobiliária. Sem querer reduzir o atual debate sobre a crise do Welfare State à mera reação a tais restrições, ou desqualificar o questionamento ao mérito, necessidade, eficiência e modalidades de gestão das políticas públicas, de um lado, e a concepção de financiamento, natureza, abrangência e progressividade da cobertura, por outro, o fato é que a crise fiscal proporcionou solo fértil sobre o qual tem florescido as perplexidades sobre a relação público-privado no plano das políticas sociais e sobre a natureza do Welfare contemporâneo, refletindo-se na reformulação do próprio ideário social democrata.

III. PRINCIPAIS RESULTADOS AGREGADOS

Quando se observam os dados agregados, as mudanças na estrutura do dispêndio público, que ilustram as observações acima, tornam-se claras. Dividindo-se o gasto público em três grandes categorias (setor tradicional, Welfare e economia mista), torna-se evidente a origem das transformações estruturais apontadas, definidas pelo crescimento dos setores não tradicionais do Governo. Desse modo, o Welfare State, com seus gastos em manutenção da renda e provisão de bens meritórios, explica a evolução observada. Na entrada dos anos 80, além da elevação dos percentuais, verifica-se uma clivagem dos gastos em Welfare. Com percentuais menos expressivos do PIB, agrupam-se Austrália, Japão, Estados Unidos e Inglaterra, com percentuais que variam de 18 a 23%. No segundo grupo, estão os demais países europeus, com gastos em bem-estar situados entre 30 e 40% do PIB.

Ao empreender-se a análise de sua evolução, considerando apenas os sete maiores países da OECD e os quatro maiores programas de gasto social, entre 1960/75, o gasto social apresentou uma elasticidade renda em relação ao PIB real em torno a 2. A participação do gasto social no PIB dobrou entre 1960 e 1975, com incrementos em cada um dos quatro programas principais. No período seguinte (1975/81), pouco se alterou a participação do gasto social, devido à sua taxa de crescimento pouco expressiva.

A decomposição do gasto baseia-se em três componentes fundamentais. O gasto real é o produto do tamanho da população relevante para um determinado programa (N), da proporção desta população efetivamente beneficiada (C) e do benefício real médio recebido (B). O primeiro componente é de natureza demográfica; o segundo reflete a elegibilidade, bem como o exercício desta elegibilidade. Finalmente, o terceiro componente reflete o nível médio dos serviços (renda real por pensionista, etc). O resultado desta decomposição, identifica os principais fatores explicativos do crescimento observado.

Quando se passa ao comportamento individual dos países analisados, situam-se, de um lado, a França, a Itália, o Japão e a Inglaterra, com elevada e sustentada elasticidade renda do gasto social, e, de outro, o Canadá, a Alemanha e os Estados Unidos, que apresentaram quedas expressivas nesta elasticidade.

Mais importante como indicador de tendências observadas na evolução recente do gasto social, torna-se a comparação entre os períodos 1960/75 e 1975/81 nos principais programas. De um modo geral, as taxas reais de crescimento dos gastos em educação, saúde e seguro-desemprego foram muito menos intensas no segundo período, com exceção dos programas de pensões, onde a desaceleração é pouco expressiva. Dadas as restrições legais e a maior rigidez no programa de pensões, bem como o diferente impacto dos fatores demográficos entre programas, a desaceleração do gasto dependeu de mudanças na cobertura e nos gastos reais médios dos demais programas.

Os fatores explicativos para a desaceleração variam conforme os programas. Na área de educação, fatores demográficos e a diminuição das matrículas associam-se a políticas restritivas de gasto. Tais políticas, ademais, refrearam novos investimentos nos setores educacionais, mantendo em contrapartida os gastos correntes. Assim, com a queda observada da população atendida, a relação professor/aluno manteve a ampliação do período anterior até a entrada dos anos 80, quando começa a apresentar indícios de queda.

No que diz respeito à saúde, até meados dos anos 70, o movimento expansivo caracteriza-se pela ampliação da cobertura da população acrescentando à universalização pré-existente do acesso à rede hospitalar a cobertura de outros serviços de saúde. Tal movimento esgota-se por volta de 1975, seja pela universalização da cobertura ampliada, seja pelo desenvolvimento de seguro de saúde privado, em países onde estes desempenhavam papel importante. A desaceleração do crescimento dos gastos de saúde, para os países que fizeram esforços de redução de gastos, provavelmente, exagera o efeito de tais políticas sobre as taxas observadas. Isto porque, por um lado, os resultados da medicina preventiva frutificaram, juntamente com a melhoria das condições no trabalho e na renda dos indivíduos, na diminuição das doenças infecto-contagiosas. De outra parte, houve melhoria na produtividade dos serviços.

Quanto ao seguro-desemprego, a combinação entre a desaceleração da taxa de crescimento do gasto e o aumento da taxa de desemprego de 5,2%, em 1975, para 6,7%, em 1981, só se explica como consequência da diminuição da cobertura. Tal diminuição deve-se tanto à maior rigidez nos critérios de elegibilidade como à mudança na composição do desemprego (ampliação do número de jovens, mulheres casadas, desemprego estrutural no desemprego total), que aumenta o componente de inelegibilidade no desemprego total. O seguro-desemprego, entretanto, não pode ser analisado de forma isolada dos esquemas de proteção associados à previdência social. Na restrição ao acesso ao seguro-desemprego, o recurso dos auxílios e pensões da previdência tende a ampliar-se, com o deslocamento da população corrente para os esquemas alternativos de proteção social para ela disponíveis.

Como foi dito anteriormente, apenas a taxa de crescimento das pensões pagas pela previdência social manteve-se, após 1975, próxima aos valores observados no período anterior. A natureza contratual destes benefícios torna-os bastante rígidos, a menos que se ajustem as fórmulas de definição dos valores, ou que estes não sejam indexados à inflação. Não obstante, como a manutenção do valor real dos benefícios é decisiva nos esquemas de seguro social, as próprias regras contratuais pré-existentes dificultam manipulações nesta direção, ressaltando-se os casos da Alemanha e dos Estados Unidos, onde a atualização anterior dos valores, que superava a corrosão inflacionária dos benefícios, admitia alguma margem de ajuste.

IV. FINANCIAMENTO DA POLITICA SOCIAL

A. Financiamento fiscal ou contribuições diretas

Desde sua origem, os sistemas de seguridade social defrontaram-se com duas matrizes distintas de financiamento, originárias das duas formas anteriores de proteção social e dos recursos a elas associados - caixas de pensões sucessivamente agregadas até a formação de sistemas nacionais de seguro social e prestações não-contributivas. Na seguridade social contemporânea, independentemente da origem histórica e da concepção inicial de financiamento e benefício, ambas as vertentes estão presentes de modo combinado.

A primeira destas formas baseia-se no esquema tripartite de contribuições diretas de empregados, empregadores e do Estado e origina-se no modelo Bismarkiano, que inspirou várias legislações sociais em outros países. Não obstante, inúmeros foram os países cujos trabalhadores se posicionaram contra o modelo contributivo, dados os baixos níveis salariais e a associação de um direito social a uma contribuição direta, no qual se baseia.

No período entreguerras, os estudos da OIT sobre o financiamento do seguro social se inclinaram pelo modelo tripartite, não por uma questão de princípio, e sim por sua maior generalização entre os países-membros. Ainda assim, desde logo excetuavam-se desta integração entre as partes, que supunha co-responsabilidade pelos riscos sociais, o seguro associado a acidentes de trabalho, cujo financiamento sempre foi atribuído exclusivamente ao empregador.

A participação no financiamento, segundo a co-responsabilidade pelos riscos sociais, não se associa à existência de critérios racionais de repartição dos custos. Deste modo, as formulações adotadas nada mais foram que racionalização a posteriori da experiência consagrada.

De outra parte, o sistema de prestações não-contributivas, que implica a cobertura exclusiva dos gastos com financiamento associado à receita fiscal, parte da noção de responsabilidade

estatal pela ajuda aos mais pobres. Por esta razão, sua origem se localiza na assistência social e dela se distingue pela introdução da noção do direito aos benefícios. Foi aplicada pela primeira vez na Dinamarca, em 1891, quando se criou um direito a pensão para o conjunto da população, com base na configuração da condição de invalidez, velhice ou perda da capacidade de manutenção da família. Posteriormente, este sistema de pensões, que na virada do século existia na Austrália, França, Bélgica e Nova Zelândia, estendeu-se também para benefícios associados à maternidade, à assistência médica ou ao desemprego, inclusive em países onde dominava a modalidade de financiamento diretamente contributivo.

Até a Segunda Guerra Mundial, o sistema de financiamento fiscal ocupou papel secundário nos sistemas de seguro social. Para isso contribuiu a própria visão de transitoriedade destes esquemas, cuja visão era o encaminhamento para o sistema diretamente contributivo. De fato, tal encaminhamento se concretizou nos anos imediatamente anteriores à Segunda Guerra, quando os sistemas de seguro social da Nova Zelândia e da Noruega, ao mesmo tempo em que passaram a ser tratados no plano macroeconômico, incluíram contribuições diretamente realizadas pelo conjunto dos cidadãos, em função da sua capacidade contributiva.

A evolução das duas modalidades de financiamento para sistemas mistos (contribuições diretas e recursos fiscais dos orçamentos gerais do Estado), implica em reconhecer, embora com ênfases distintas, em termos da proporção dos aportes de cada modalidade, que o sistema de proteção contém benefícios de natureza diversa - pensões, de um lado, e complementações de renda e serviços, de outro, para os quais as modalidades diretamente contributiva e fiscal stricto sensu são, cada uma delas, insuficientes e/ou mais ou menos bem aceitas. Não obstante, a aparente convergência para a integração dos esquemas de financiamento não se associa necessariamente à homogeneização na concepção dos benefícios e dos esquemas de proteção social como um todo.

Nem o aporte de recursos do orçamento fiscal elimina, nos sistemas diretamente contributivos, a possibilidade de uma associação mais próxima entre os valores de contribuição e os valores dos benefícios de prestação continuada, nem o acréscimo aos sistemas fiscais de recursos diretamente contributivos altera a concepção dos benefícios, segundo o critério de necessidades básicas, que geralmente se associa às modalidades predominantes fiscais.

O resultado concreto desta duplicidade está espelhado nas recomendações do Relatório Beveridge, de 1942, e em recomendações específicas da DIT, de 1944. O Relatório Beveridge propõe a duplicidade de concepção: o financiamento com recursos do Tesouro para os itens relativos à solidariedade nacional - como os benefícios de suplementação de renda familiar e os

serviços de assistência médica -, deixando o sistema de pensões a cargo dos próprios interessados, ou dos empregados e seus empregadores, na modalidade diretamente contributiva. Cabe exclusivamente ao empregador o ônus dos encargos resultantes dos acidentes de trabalho. O Relatório Beveridge abre espaço, ainda, para excetuar deste esquema os eventuais déficits do sistema de pensões por velhice ou por desemprego prolongado.

As recomendações da OIT distinguem como critério, para proposição de estratégias de financiamento, os serviços públicos em geral e os serviços e benefícios do seguro social, respectivamente financiados pela receita geral do Estado e/ou por imposto específico, de um lado, e por contribuições diretas, de outro. Não obstante, "a partir do momento em que o problema da seguridade social é colocado no contexto de uma política para o coletivo e de um mecanismo geral, a discussão sobre as modalidades de financiamento passa a ser uma questão da oportunidade econômica ou psicológica de como gerar os recursos necessários para as despesas". 5/ Assim, as crises fiscais e a necessidade de redistribuição induzem os sistemas baseados na receita fiscal ao aporte contributivo, como forma mais aceita de ampliar a carga tributária. De outro lado, a extensão da proteção aos não-associados e à população como um todo, rompe o esquema de financiamento concebido para uma população assalariada, induzindo à ampliação do aporte fiscal. Naturalmente, onde a renda da população é mais homogênea (tanto nos salários, como nas demais fontes), a escolha de estratégias é menos relevante, uma vez que seus resultados, tanto na distribuição da carga tributária entre indivíduos, como na concepção e pagamento dos benefícios, são, aproximadamente, equivalentes.

Como foi visto na parte inicial deste trabalho, o crescimento das responsabilidades de gasto dos estados de bem-estar, e da própria concepção mais abrangente dos esquemas de proteção social, traduz-se concretamente em necessidade de recursos ampliados e no aumento da carga tributária a ela associada.

B. Evolução do financiamento no pós-guerra

Ante a necessidade crescente de recursos, por razões expostas na parte I deste trabalho, verificam-se, de fato, aumentos na carga tributária associada a despesas com a seguridade social. No período 1960/77, a receita gerada para cobertura de gastos sociais multiplica-se 2,75 vezes na

5/ P. LARO, "De L'assurance sociale à la sécurité sociale: l'expérience française". *Revue Internationale du Travail*, Juin 1948.

Inglaterra, 3,73 nos Estados Unidos, 4,60 na França, 5,10 na Suécia e 12,84 no Japão. A relação entre tais receitas e o PIB, em 1977, ultrapassava 15% na maioria dos países industrializados, chegava a 20% em muitos deles, e alcançava os 30% nos Países Baixos e na Suécia. 6/ As circunstâncias que explicam tal evolução são de natureza diversa. Duas destacam-se desde logo, por seu crescimento dissociado de decisões relacionadas com mudanças na estrutura impositiva. A primeira, relacionada à receita geral, deriva-se, em sistemas tributários progressivos, do próprio crescimento da receita mais que proporcional à renda. A segunda, derivada do sistema diretamente contributivo, baseado na folha de salários, explica-se pela evolução dos salários, cuja taxa de crescimento também superou a do PIB.

Além destes dois fatores, pôde-se observar de maneira geral, a elevação progressiva das alíquotas de contribuição, que, em muitos casos, mais que duplicou da década de 50 até o final da década de 70. Mais importante que isso, na aproximação entre as duas modalidades de financiamento, têm-se revelado a eliminação do teto de contribuições, embora em geral, sem tanta repercussão na receita.

A fixação deste teto contributivo tem sua origem na visão de seguro privado, da qual surgem os primeiros regimes de seguro social, e que associa valores de contribuição a valores de benefício. Sua supressão, além de permitir o crescimento da receita, tanto maior quanto mais concentrada for a distribuição da renda e maior a dispersão entre pisos e tetos de contribuição, acentua o efeito redistributivo da seguridade social, na medida em que não seja compensado por igual ajuste nos benefícios superiores. Entretanto, tal supressão, já realizada nos países nórdicos e na Bélgica, encontrou mais dificuldades em países como a França, onde a distribuição dos salários é mais heterogênea. Nos outros casos citados, de distribuição mais homogênea, a maioria da população está contida no limite superior do teto de contribuição, sendo-lhe, portanto, indiferente a eliminação deste teto, em termos de elevação de sua carga tributária.

Qualquer que seja o caminho adotado de elevação da carga tributária, associada principalmente à seguridade social, de um lado, e às contribuições individuais, de outro, a ampliação da abrangência dos programas sociais e dos valores a eles associados têm imposto a necessidade de diversificação das fontes de financiamento. São sobretudo os sistemas de seguro à população não-assalariada (sobretudo agrícola) que impõem aos sistemas de financiamento, não só a combinação da receita geral e das contribuições diretas com alíquotas crescentes e sem limites de contribuição, o recurso a cotapartes de tributos específicos (sobre o seguro de automóveis, sobre o fumo, sobre grandes fortunas, etc.) para recuperar o equilíbrio orçamentário na área

6/ Veja-se: OIT, "Sécurité Sociale: quelle méthode de financement? Une analyse internationale". Genebra, 1983.

de gasto social e, sobretudo, da seguridade social. Como resultado de todo este movimento, co-existem atualmente sistemas diferentes entre si, quanto à concepção de financiamento e benefícios, quanto à diversidade de fontes contributivas, e até mesmo quanto ao peso relativo da contribuição de empregados e empregadores.

Na maioria dos países industrializados, as contribuições profissionais (de empregados e empregadores, bem como de contribuintes individuais) representa a forma dominante de financiamento da seguridade social, cobrindo cerca de 75% do gasto total de países como: a República Federal Alemã, Áustria, Espanha, Estados Unidos, Finlândia, França, Noruega, Inglaterra, Itália, entre outros. O financiamento fiscal é dominante na Dinamarca, onde representa mais de 90% dos recursos da seguridade social, tendo também crescido na Áustria, em Israel, nos Países Baixos e na Suíça. Nestes, entretanto, o financiamento, via contribuições sociais diretas, aporta a maioria dos recursos. Na verdade, a partir dos déficits orçamentários registrados nos países avançados nos anos recentes, houve uma redução da participação fiscal, em países como a Inglaterra, a Finlândia, a Suécia, onde tradicionalmente dominava esta concepção de financiamento.

É possível, a partir destas observações, chegar a tipificar modalidades de financiamento mais ou menos adequadas a certos riscos sociais. Assim, os não-assalariados, em geral, são candidatos ao financiamento fiscal (caso da França, onde a pluralidade dos regimes e condições demográficas requerem o aporte de receitas gerais), bem como às despesas associadas ao desemprego de natureza mais estrutural (Alemanha e Bélgica, por exemplo). Também é regularmente previsto nas legislações o financiamento fiscal em caso de déficits fiscais. Este aporte tem sido mais freqüente, na medida em que, no pós-guerra, muitos países foram impedidos, pela expansão do gasto, de capitalizar seu lucro e formar reservas, transformando-se em sistemas de repartição simples, onde a receita geral e as contribuições diretas somam mais de 90% dos recursos totais. Sobretudo em alguns países, onde os sistemas de seguro social são mais recentes, como o Canadá, Israel, Japão e Suécia, principalmente a acumulação das reservas revela-se ainda importante, sendo neste último caso responsável por aportes de até 12,4% dos recursos, em 1977, constituindo-se na fonte mais importante de formação de capital do país.

Finalmente, verifica-se também uma mudança expressiva na repartição da carga entre empregados e empregadores. Observe-se uma diminuição relativa da participação dos empregados vis-à-vis os empregadores em um grande número de países industrializados, e mesmo no limite sua abolição, e uma diminuição dos encargos associados ao trabalhador independente.

Todas estas transformações afastaram os sistemas dos princípios do seguro privado, tanto na diferenciação em função

dos riscos sociais, como na proporcionalidade entre contribuições e benefícios. Apesar disso, e independentemente da modalidade de financiamento dominante, manteve-se ou introduziu-se alguma relação entre carga tributária individual e o valor dos benefícios, de modo a reforçar mecanismos de solidariedade social que se haviam esgarçado.

Nos rumos atuais dos financiamentos à política social, podem-se observar algumas tendências relevantes. Em primeiro lugar, uma tentativa de retomar a separação conceitual proposta por Beveridge para o financiamento de pensões, de um lado, e demais serviços e prestações em dinheiro, por outro, e na medida em que se conseguir dar um caráter mais "orçamentário" a um direito civil, social e legal, transformar um compromisso de cobertura inquestionável numa concorrência por recursos escassos. Em segundo lugar, na medida em que se generalizou a idéia da responsabilidade fiscal por um mínimo social de caráter universal (tipo complementações de renda familiar, tickets de alimentos e outros), o aporte de recursos fiscais tem-se revelado insuficiente, exigindo uma redistribuição dos recursos gerados com contribuições diretas, com benefício dos grupos sociais mais frágeis.

Dado o entrelaçamento e a interdependência crescente das modalidades de recursos, e a subordinação dos gastos a determinações da política macroeconômica, revelou-se nos sistemas de seguridade a terceira característica, qual seja, a busca de novas fontes de financiamento dotadas de maior produtividade, na medida em que acompanham as transformações dos sistemas industriais modernos. Na medida em que a folha de salários pesa cada vez menos na configuração dos custos empresariais totais e, principalmente, na repartição funcional da renda, alguns países experimentam captar o efeito desta mudança pela diversificação das bases, combinando (ou substituindo) a folha de salários pela tributação do valor adicionado ou do lucro das empresas. Estas modalidades de captação alternativas não eliminam necessariamente a vinculação de recursos aos gastos da seguridade social, representando antes a cessão de um potencial tributário mais dinâmico, quando comparado à folha de salário, para o reforço do núcleo central de financiamento social.

C. Mito e realidade do financiamento da seguridade social

Todas as questões até aqui levantadas sugerem a necessidade de aprofundar a temática do financiamento da política social e, principalmente, da seguridade social, detalhando a pauta de discussão atual e a realidade das afirmações feitas para encaminhar uma ou outra estratégia de financiamento.

Para tal, é possível distinguir grandes blocos temáticos, em seguida analisados.

1. Custo da mão-de-obra, competitividade das empresas, escolha de técnicas, emprego e bases de financiamento da seguridade social

O denominador comum da pauta temática acima exposta consiste em atribuir ao financiamento da seguridade, baseado em contribuições sobre a folha de salário, a responsabilidade pela elevação do custo de mão-de-obra vis-à-vis o capital, e por esta razão, em desestímulo à contratação de mão-de-obra, substituída por capital em opções tecnológicas induzidas por tais preços relativos.

Ao contrário do que se afirma, entretanto, a parte das contribuições sociais como componente do custo total da mão-de-obra, não explica as diferenças existentes nestes custos entre países ou indústrias. A comparação internacional evidencia a inexistência de correlação entre o custo total da mão-de-obra e os encargos trabalhistas ou previdenciários, explicando-se as diferenças observadas pelos desníveis salariais diretos e/ou pela carga tributária global. Países como a França, Espanha e Itália, onde as contribuições sociais assumem ponderação elevada, não se destacam entre os de custos de mão-de-obra mais elevados. Em contrapartida, na Dinamarca, onde os encargos sociais sobre a mão-de-obra são reduzidos, seu custo é relativamente alto.

Assim, o ato de financiar a seguridade social, com incidência que recaia sobre as famílias e não sobre as empresas, não preserva os custos de mão-de-obra comprimidos, desde que haja um poder sindical forte e, em situações inflacionárias, mecanismos de indexação adequados.

Um segundo desdobramento desta temática consiste na análise dos fatores de substituição entre capital e trabalho. Como foi dito anteriormente, outros fatores que não as contribuições sociais exercem mais influência sobre os custos da mão-de-obra relativamente ao capital. Além dos já apontados, o custo do capital, por sua vez, é barateado por medidas destinadas a estimular os investimentos (incentivos, deduções, isenções fiscais e creditícias). Finalmente, na medida em que o aumento dos encargos possa efetivamente influir nos custos da empresa, estes serão repassados ao índice geral de preços e rebaterão, também, sobre os custos da produção de bens de capital.

Na realidade, as substituições capital trabalho decorrem de mudanças tecnológicas e de pressões da concorrência internacional. Tais pressões dão origem à modernização tecnológica, estimulando o poder de competição nacional, e, portanto, as exportações, protegendo também os países contra importações. O efeito, nesta hipótese, é certamente do ponto de vista macroeconômico, favorável ao emprego. Ilustra este ponto a situação da Inglaterra, onde custos mais baratos da mão-de-obra, relativamente aos demais países do Mercado Comum Europeu, combinam-se com diferenças de produtividade desfavoráveis aos ingleses, e que espelham a obsolescência de seu parque

industrial. Isto explica, também, a penetração das importações e o efeito global desfavorável ao emprego, em que pese a relação de preços "favorável" à mão-de-obra.

Dentro da indústria, a modernização, apesar de reduzir os custos diretos da mão-de-obra, amplia os serviços indiretos (manutenção, controle, preparação, organização) e, portanto, a qualificação da mão-de-obra, antes que sua quantidade. Aqui, o efeito da modernização tampouco pode ser associado a uma evolução desfavorável do emprego.

Uma outra questão, muito presente nesta discussão, refere-se à iniquidade da carga tributária sobre empresas intensivas em mão-de-obra, relativamente a empresas intensivas em capital. As recomendações no sentido de introdução, no financiamento da seguridade social, de uma contribuição sobre o valor adicionado, justifica-se pelo fato de que a participação das empresas sobre o valor adicionado repousa sobre seu grau de mecanização.

Na verdade, estas observações se aplicam de forma mais adequada a diferenças entre empresas de um mesmo setor, segundo a maior ou menor relação capital/trabalho. Entre setores, não é o peso relativo dos salários (e dos encargos) que explica a discriminação entre empresas. Em primeiro lugar, do ponto de vista da concorrência, setores cujo produto está associado a tecnologias mais intensivas em capital não concorrem com setores cujo produto é mais intensivo em mão-de-obra, visto que, em princípio, os produtos não são concorrentes.

Na perspectiva da rentabilidade e do dinamismo empresarial, tampouco os encargos sobre a folha parecem exercer influência significativa. Evidências empíricas, contemplando cerca de cinquenta setores da economia francesa, por exemplo, demonstram que a relação entre folha de salário e valor adicionado (tomado como indicador de discriminação entre empresas) não exerce influência significativa sobre a rentabilidade ou a capacidade de autofinanciamento dos diferentes setores. Além disso, setores que apresentam altas relações entre encargos e valor adicionado não são necessariamente os que apresentam os resultados piores; onde tais relações são débeis, ademais, não se encontram os setores de maior rentabilidade e dinamismo.

Outros setores, ainda para a economia francesa, revelam que as indústrias de mão-de-obra (definidas pela participação dos custos do trabalho sobre o valor adicionado) são extremamente heterogêneas, contendo tanto setores de baixos salários e grande vulnerabilidade à concorrência, como setores extremamente competitivos e de mão-de-obra extremamente qualificada, como a indústria de vidro, a mecânica e a de material de transporte.

É possível, em contrapartida, que dentro de um mesmo setor, onde co-existam grandes, médias e pequenas empresas, haja uma excessiva penalização das pequenas e médias, em geral mais intensivas em mão-de-obra. Entretanto, dado que a dinâmica

setorial é comandada pelas grandes empresas, nas suas relações inter e intra-setoriais, a diminuição dos encargos trabalhistas não seria suficiente para desequilibrar o poder de competição pré-estabelecido, nem afetaria de modo expressivo o emprego agregado.

Assim, a substituição da folha de salário, como base contributiva de seguridade, ou sua combinação com tributação sobre lucro ou faturamento das empresas, poderia ser justificada por razões de maior potencial de arrecadação de bases alternativas, ou de ganhos de equidade (na perspectiva das empresas, ou dos consumidores), mas não por seu efeito sobre o emprego ou sobre a concorrência capitalista.

2. Eliminação do teto da contribuição sobre a folha de salários

A existência de um teto de contribuição para o seguro social teve sua origem histórica na intenção de excluir do sistema os empregados e setores de altos salários. Uma vez que, atualmente, a totalidade dos assalariados está incluída no sistema de seguridade social, não há porque, nesta perspectiva, manter um sistema que resulta em incidências efetivas injustas, tanto do ponto de vista dos empregados como das empresas segundo sua maior ou menor utilização de mão-de-obra.

A própria natureza das prestações, se a estrutura impositiva obedecesse, como princípio, a adequação da carga ao tipo de benefício, não justificaria o teto, nem para pensões que substituam salários, nem para as que se destinam a um mínimo social Z/, apenas explicitando de forma mais adequada aspectos redistributivos do sistema. Do ponto de vista do emprego, embora este seja um aspecto ainda pouco explorado pela literatura sobre o tema, a eliminação do teto poderia estimular contratos de tempo parcial, em confronto com pagamento de horas extras e gratificações, que superpostas ao salário-base, atualmente, quando ultrapassam os tetos, não representam ampliação da carga impositiva, tendo assim impacto sobre o emprego.

3. Natureza do financiamento da previdência e política econômica

A falta de um princípio básico a nortear a combinação de bases de financiamento para a seguridade social, as recomendações da DIT privilegiam a busca de modalidades que melhor se adaptem ao tipo de solidariedade posta em prática por cada tipo de

Z/ Desde sua origem, os sistemas de seguridade social defrontaram-se com concepções distintas de financiamento, originárias das duas formas anteriores de proteção social, e dos recursos a elas associados - as caixas de seguro, agregadas em sistemas de seguro social e as prestações não-contributivas, reagrupados e combinados na seguridade social contemporânea.

benefício. Esta clarificação destina-se, principalmente, a delimitar fronteiras respectivas de contribuições e impostos, definindo as primeiras como custos normais de mão-de-obra. Se as bases de financiamento são assim estabelecidas por critérios lógicos ^{8/}, não há mais razão para atribuir ao sistema de contribuições um caráter impeditivo a uma política de emprego, o que não impede os poderes públicos de apoiar certas empresas, diminuindo seus encargos através de uma política de subsídios.

Se a questão da adequação das modalidades de financiamento à natureza dos benefícios é única ou dominante na configuração dos sistemas, sua determinação pode contrariar políticas macroeconômicas, sobretudo as de curto prazo. Acusações de iniquidade da estrutura impositiva, baseada em folha de salários, atribuem ao financiamento fiscal virtudes intrínsecas de maior progressividade, maior capacidade de proteção social e maior adesão a políticas macroeconômicas implicitamente reconhecidas como desejáveis. A experiência internacional, entretanto, demonstra que, onde os sistemas fiscais são progressivos, tende a ser a priori mais igualitária a distribuição de renda e de riqueza, o que torna também mais viável a aproximação entre contribuições e benefícios, na modalidade contributiva. Mesmo nestes casos, a tentativa de associar a massa de recursos da previdência e a forma de imposição com objetivos de emprego não tem resistido a testes preliminares. Assim, mesmo sem considerar o campo normativo e a experiência histórica que defenderia um espaço orçamentário próprio e benefícios (pensões) que guardem relação com o aporte de recursos, como solução de convergência aos sistemas modernos ^{9/}, é de duvidosa eficácia a escolha de alternativas de financiamento com objetivos associados ao emprego, ao investimento e à opção tecnológica, que ponham, ademais, em risco a consecução dos objetivos próprios da seguridade social: garantia dos recursos pela mobilização dos esquemas de solidariedade social, equidade na captação e repartição e, sobretudo, nos sistemas menos estabilizados, política e economicamente, continuidade nos fluxos de receita necessários ao financiamento da proteção social.

-
- ^{8/} Como as prestações destinadas a garantir uma renda diferida do trabalho comportam uma base uniforme e uma contribuição relacionada ao salário, elas recorrem simultaneamente à solidariedade nacional e à do seguro. Justifica-se, assim, o financiamento misto, sendo a parte referida ao salário financiada por contribuições diretas e a outra coberta por impostos. A importância respectiva das duas partes resulta de uma escolha política que se liga aos direitos reconhecidos aos beneficiários, como membros da população ativa e da coletividade nacional.
- ^{9/} Veja-se a Seção IV deste trabalho.

4. Incidência sobre folha de salários - contribuição social ou tributo

Independentemente da discussão sobre os princípios lógicos sobre os quais se apóiam as modalidades de financiamento da seguridade social, hoje majoritariamente combinadas nos sistemas nacionais, em proporções decididas por oportunidades econômicas ou políticas, a própria base tradicional da seguridade social, está também posta em cheque na reflexão atual sobre o tema.

O ponto central sobre o qual se apóia esta discussão diz respeito à concepção de seguridade, alternativamente apresentada "como um programa de seguros de rendimentos ganhos (e pagos), ou como um programa de transferências visando à adequação social dos benefícios. 10/ Uma vez que os sistemas têm ao mesmo tempo elementos de ambas as concepções, reforça-se a ambigüidade quanto à caracterização da incidência sobre a folha de salários como contribuição ou como tributo.

Por caminhos distintos e com intenções diversas, vários são os autores que contestam a atual sistemática de financiamento da seguridade, propondo, por um lado o uso da receita geral e, por outro, uma redução na folha de salários. Alguns deles como Feldstein 11/ e Friedman 12/ têm em comum a ênfase na divisão público-privada no seguro social.

Feldstein, por exemplo, embora reconhecendo a necessidade do seguro social - para combater a anti-seleção do seguro privado - para formar um único grupo social, sugere que, no atual método de repartição simples formado pelas contribuições, não há investimento real dos recursos, tampouco fundos de capitalização. Entretanto, como para a imensa maioria dos americanos, o programa de seguro social é a forma dominante de poupança, isto significa, na opinião do autor, uma redução do estoque de riqueza privada de 40% até 1971, caso não existisse a poupança forçada. O impacto, segundo o autor, revela-se na redução da renda e da acumulação de capital, dada a baixa taxa de retorno das aplicações. A falha da argumentação de Feldstein é a de tratar a massa de recursos do seguro social como qualquer fundo, sem reconhecer, do lado da mobilização, a natureza especial do aval do Estado e, do lado das aplicações, os componentes redistributivos que tampouco poderiam existir nos planos privados. Trata-se, portanto, do equívoco, relativamente

-
- 10/ Veja-se Edward COWAN, "Background and history: the crisis in public finance and social security", in Michael Boskin, ed., The Crisis in Social Security. San Francisco, California, Institute for Contemporary Studies, 1977.
- 11/ Martin FELDSTEIN, "Social Security", in The Crisis in Social Security: problems and prospects, op. cit.
- 12/ Milton FRIEDMAN, "Payroll Taxes, no; general revenues, yes," in The Crisis in Social Security, op. cit.

difundido, de comparar bases de recursos com regras de captação e de aplicação distintos, e portanto, não comparáveis.

O aspecto ideológico antiestatizante se torna ainda mais aparente na abordagem de Milton Friedman, que com propriedade contesta: a) a idéia de contribuições; b) a idéia dos fundos de capitalização. As falácias por ele apontadas, também reconhecidas por Musgrave, consistem em:

- a) Criar nos trabalhadores a ilusão de que é com seus próprios recursos que serão pagos no futuro, quando, na verdade, são os trabalhadores desta geração que financiam os atuais benefícios.
- b) Criar nos trabalhadores a ilusão da correspondência entre o valor de contribuições e benefícios. As razões para a não correspondência, dependem não só do item anteriormente citado e de suas conseqüências, como também se associam ao fato de que, nos sistemas modernos, tem crescido mais rapidamente a contribuição dos empregadores, diminuindo a relação entre contribuição e benefício ^{13/} dos empregados.
- c) A própria contribuição do empregador, na medida em que se incorpora aos custos empresariais, é repassada aos preços (e ao consumidor final) de forma diferenciada, segundo a estrutura de competição e de mercado na qual se insere a empresa, transformando a maior parcela de contribuição dos sistemas de seguro social num tributo indireto.

Segundo Friedman, as ilusões vendidas pelo sistema de seguridade social tornam os contribuintes mais dispostos a pagar, estimulando o crescimento da carga tributária, do gasto do setor público e do tamanho do Governo. Pelo mesmo raciocínio, Friedman se pronuncia em geral pela redução dos tributos, como única forma de reduzir o gasto público. Neste contexto, as razões próprias da crítica ao financiamento e aos gastos da seguridade social subordinam-se à ojeriza ao Estado e à defesa incondicional do setor privado. Se a contribuição sobre folha de salários é inadequada, a diferença deveria ser financiada pelo Orçamento Geral, desfazendo a ilusão de que se trata de um sistema de seguro, assim como os benefícios deveriam ser submetidos ao teste de necessidade.

Esta concepção abriria caminho para uma reforma mais ampla do sistema, por exemplo, a redução do seguro de saúde e do sistema de bem-estar como um todo.

 13/ Este ponto foi desenvolvido por MUSGRAVE e MUSGRAVE, *Igoria e Prática da Política Fiscal*. s.l. Campus, 1980.

Joseph Pechman ^{14/}, embora reconhecendo os méritos do sistema de benefícios, entre os quais o maior é o direito legal a valores dados, não relacionados ao desempenho orçamentário de curto prazo, e admitindo que o teto de benefícios deixa espaço para o seguro político, destaca a regressividade da contribuição sobre a folha como argumento para justificar a revisão do sistema. Segundo o autor, mesmo aqueles indivíduos, reconhecidamente pobres pelo sistema tributário e isentos de imposto de renda, contribuem para a previdência social, ainda mais se considerarmos que a carga tributária previdenciária do empregado e do empregador recai sobre o primeiro.

Além disso, elementos outros que o seguro social são pesadamente financiados por esta contribuição, agravando a regressividade na captação. Caso sejam mantidas as contribuições sobre a folha, como método básico de financiamento, a concessão de créditos fiscais, isenções e benefícios fiscais na contribuição sobre folha, aliada à eliminação dos tetos de contribuição, deveria se somar a crescentes aportes fiscais, para aumentar a equidade do sistema como um todo. A conclusão de Pechman aponta nesta direção, ao sugerir a existência de desequilíbrios crescentes no sistema, pelo excessivo crescimento dos benefícios relativamente à inflação. Como a solução implica em acréscimo de recursos, Pechman se inclina pelo aumento da carga tributária global, dotada de progressividade, alegando que a ênfase nas contribuições sobre a folha de salários representa a solução mais regressiva para a necessária elevação da receita.

A análise da contribuição para a previdência social, como tributo, é aprofundada por George F. Break ^{15/}. Na maioria dos países avançados, onde é aplicado o sistema de contribuições sobre a folha de salários, este representa uma massa de recursos apenas inferior ao imposto de renda ^{16/}, e tem sido destacado recentemente, uma vez que a capacidade de geração de receita a ele associada tem sido inferior à despesa a ele referida.

A restrição de Break ao sistema de seguridade diz respeito à tentativa de alavancar dois objetivos com um único instrumento de financiamento. "O objetivo do seguro social requer financiamento baseado em direitos adquiridos por contribuição ao sistema. O objetivo da justiça social requer tributação baseada na capacidade de pagamento". ^{17/} O aperfeiçoamento do financiamento requer sua adequação aos objetivos distintos existentes.

14/ Joseph PECHMAN, "The Social Security System: an Overview", in *Ibg_crisisAo_social_security*, op. cit.

15/ George BREAK, "Social Security as a tax", in *Ibg_crisisAo_social_security*, op. cit.

16/ Nos Estados Unidos, a contribuição para a previdência social representa mais de 25% do total da receita tributária.

17/ George BREAK, op. cit.

Segundo Break, a transformação do "seguro" social americano num sistema de "segurança" social passou pela ampliação do espectro de benefícios, estendendo sua cobertura a familiares e incluindo novas modalidades de emprego - até os autônomos -, além da indexação dos benefícios à inflação. Como contrapartida, verificaram-se contínuas elevações de alíquotas e o abandono da base atuarial do sistema, levando, no limite, ao esgotamento do fundo de reservas e a alternativas que vão desde a ruptura com um sistema auto-contido e o recurso permanente à receita geral, ou a novas elevações das contribuições.

Quanto à regressividade da tributação sobre folha de salários, parece ao autor que este julgamento não deve basear-se na incidência, e sim na relação entre as contribuições correntes e os benefícios futuros. Deste ponto de vista, o sistema americano é progressivo, como também o é, na relação entre gerações (ativos/inativos).

As recorrentes críticas sobre a regressividade da contribuição sobre folha de salários e sobre a exequibilidade financeira do sistema de seguro social tem alimentado discussões sobre sua reforma, contemplando desde sistemas puros (contribuições - benefícios "acumulados" x tributação segundo a capacidade de pagamento-benefícios para os necessitados) ou uma combinação dos dois sistemas segundo princípios lógicos sugeridos por Beveridge em 1942, e por documentos da OIT, desde então.

A conclusão de Break é que não é necessário fazer opções radicais entre seguro social e bem-estar. Uma vez que os sistemas já são mistos, bastaria reforçar seus objetivos, bem como aperfeiçoar seus instrumentos. Isto significaria reforçar os elementos de benefícios, segundo contribuições para rendas médias e altas, e introduzir a capacidade de pagamento para proteger as famílias de baixa renda. Apesar de seu custo, o sistema de seguridade social alcançou ampla aceitação. "O fato de que um programa tão oneroso seja financiado por uma tributação tão pesada sem provocar reação negativa expressiva dos contribuintes deve dar margem a ampla reflexão. Certamente tal aceitação se relaciona à vinculação dos gastos. A percepção de que os encargos previdenciários são um investimento pessoal no seu próprio futuro, embora totalmente contestado pela evidência, torna esta incidência aceitável de uma maneira que um tributo menos oneroso, sem vinculação, dificilmente dela se aproximaria. Quem, senão os mais afluentes, concordaria em pagar tributos para financiar benefícios para os afluentes. Uma estrutura tributária bem sucedida deve se apoiar em fé e num senso de equidade. Se o conceito de direitos adquiridos inspira confiança e transpira equidade, não pode ser simplesmente abandonado como premissa básica de previdência social sem colocar toda a estrutura em risco". 18/

5. A protecção social em perspectiva comparada

A análise comparada das situações nacionais dos países desenvolvidos fornece evidências de que os Welfare States se encontram em dificuldades. Os déficits orçamentários são a mais imediata expressão destas dificuldades, que, embora decorram de problemas mais profundos, manifestam-se no plano económico como "um crescimento dos custos dos Welfare States além da sua capacidade de financiamento". Mesmo ignorando interpretações e ataques de natureza político-ideológica, as causas mais aparentes se situam no crescimento do número de beneficiários, principalmente entre os idosos, aliado à melhoria da qualidade dos serviços (e no valor das prestações), resultado dos tempos de afluência. Criou-se também, neste período, uma maior centralização (e dependência do Estado) à qual se alia uma expectativa de melhoria dos benefícios.

Uma solução aventada tem sido o aumento da tributação, já implementada nos últimos anos. Entretanto, os sistemas tributários foram considerados regressivos, na Inglaterra, Itália e Estados Unidos, agravando-se mais pesadamente a situação dos menos favorecidos com o aumento da carga tributária. Pela ótica do gasto, países como Estados Unidos e Suécia cortaram vários programas, tendo os demais sofrido desaceleração.

Nos Estados Unidos, ademais, vários programas foram congelados, tendo sido bastante utilizada em vários países a diferenciação da quantidade e qualidade dos serviços, de acordo com a capacidade local de financiamento e a demanda local, rompendo com a homogeneidade nacional.

Ao déficit crescente junta-se agora um desemprego mais permanente e em maior escala, que atinge a população mais jovem, recém-ingressada na população ativa. O fenómeno do desemprego associa-se ao da pobreza, que atinge principalmente os idosos, fazendo das pensões da seguridade social o item principal dos gastos.

Durante a crise, tomam corpo questionamentos sobre a progressividade ou regressividade dos benefícios recebidos e sobre a própria população-alvo. Ainda que isso não signifique uma volta à concepção assistencialista da protecção para os necessitados, o próprio universalismo passa a ser posto em cheque. Le Grand 12/, por exemplo, tomado como expoente desta vertente crítica, examinando quatro grandes áreas de gasto social - saúde, educação, habitação e transporte -, conclui que o gasto

12/ Para tratar da questão da igualdade e reconhecendo a complexidade deste conceito, Le Grand propõe cinco formulações alternativas e relaciona sua análise com todos os critérios por ele formulados. Veja-se J. LE GRAND, *The strategy of equality: redistribution and the social service*, London, Allen & Unwin, 1982.

público não tem reduzido as desigualdades, apesar do gasto per capita ser mais ou menos semelhante entre os vários grupos sócio-econômicos. Isto se deve ao maior grau de organização dos grupos mais protegidos e à própria atitude dos profissionais envolvidos na prestação dos serviços, cuja referência de classe os aproxima dos grupos mais bem colocados na escala social. A provisão livre (ou gratuita) dos serviços não garante igualdade de acesso, particularmente onde as barreiras não-financeiras têm expressão.

A evidência empírica dos estudos de Le Grand sobre os serviços educacionais, de saúde e de transporte suburbano de massa, ao demonstrar a regressividade da redistribuição, não elimina a igualdade como desiderato da política social, apenas questiona as estratégias de equalização hoje utilizadas. Embora isto possa servir como elemento da reflexão à esquerda, na verdade tem alimentado mais freqüentemente posições de direita, que questionam a igualdade entre si. Os dados de Le Grand, entretanto, devem ser relativizados, uma vez que excluem o sistema de previdência social, para os quais o impacto redistributivo é grande.

Conclusões semelhantes às de Le Grand foram encontradas por Morris 20/ na sua análise da situação americana, onde se verifica que vários dos programas sociais servem a pessoas que estão acima do nível estabelecido de necessidade que justificaria a intervenção social.

Em face da diminuição na disponibilidade dos recursos, que claramente reforça o questionamento da eficácia das políticas, uma das respostas mais visíveis dos estados de bem-estar tem sido a de rever suas responsabilidades de gasto, transferindo-as para os consumidores. As experiências nacionais demonstram que, além da descentralização das responsabilidades para os governos locais, há um novo esforço já expressivo como tendência, para "restabelecer a família como provedora de serviços", em países como a Itália e a Suécia. No mesmo movimento, situa-se o reforço dos esquemas comunitários e filantrópicos de privatização dos serviços sociais. Aspectos particulares a cada país, adiante representados, têm o objetivo de ilustrar as observações gerais feitas até aqui.

Uma primeira observação relevante decorre do exame do desempenho do Welfare State inglês e americano, após as vitórias dos candidatos conservadores e de políticas econômicas de corte ortodoxo.

O caso inglês, por exemplo, demonstra que, embora o Welfare State não tenha sido destruído, sua reformulação é inegável.

 20/ R. MORRIS, R. "Re-thinking welfare in the United States: the welfare state in transition" in R. FRIEDMAN et alii, ed. Modern welfare states. A comparative view of trends and prospects - New York, New York University Press, 1987.

A análise de informações evidencia algumas das mudanças recentes. Os cortes no programa de habitação verificam-se mais nos custos do que no volume, devendo-se ao efeito dos preços relativos (preços setoriais abaixo da média de preços). Na direcção contrária, o impacto dos preços relativos nas áreas de educação e saúde foi negativo, a elevação dos custos escondendo cortes reais nos volumes dos programas, ou no caso de saúde, um crescimento real menor.

Esta avaliação, entretanto, merece melhor qualificação. A redução no programa de habitação, por exemplo, deveu-se à transferência de responsabilidade por pagamento de subsídios para habitação aos programas de previdência social, onde são acessíveis a famílias de baixa renda, mediante teste de necessidade e com caráter residual.

No programa de previdência social, como foi dito em outra parte deste trabalho, houve aumento de gasto como resultado dos programas de seguro-desemprego e outros.

O corte nos programas de educação (em volume real) não se deve a uma diminuição em gastos per capita. Ao contrário, mudanças demográficas explicam a diminuição da população escolar, contemplada com aumentos reais da ordem de 10% nos gastos correntes per capita. As mudanças demográficas contrárias, que ampliaram o percentual dos idosos na população total, elevaram os gastos com saúde e serviços sociais, tendo havido também ampliação dos subsídios destinados à cobertura das prestações destes serviços, ora do setor público.

Este quadro de relativa contenção do gasto social direto contrasta com o crescimento dos gastos tributários no período recente. Enquanto os subsídios à habitação (gerais ou relativos à renda) se reduziram em 21,5% entre 1979/80 e 1983/84, as deduções tributárias por conta de aplicação de recursos em planos de seguro privado cresciam 106% e as relativas a juros por hipotecas se elevavam em 28,6% no mesmo período 21%, o que inegavelmente é regressivo, dada a associação entre maior renda e maior capacidade de poupança - pré-condição para a percepção do benefício.

Um terceiro aspecto, muito marcante no caso inglês, tem sido a evolução dos modos de provisão de serviços públicos. No pensamento liberal, a abordagem pluralista tem sido considerada a mais adequada às circunstâncias deste final de século. Propostas e tentativas de superar o paradigma pós-keynesiano de produção de bens e serviços públicos pelo Estado, e de rescisão da recente adição aos sistemas de previdência social, que acrescentaram uma

21/ WILKINSON, citado por Ken JUDGE, "The British Welfare State in Transition" in R. FRIEDMAN et alii, ed. *Modern welfare states: a comparative view of trends and prospects*. New York, New York University Press, 1987.

segunda parcela compulsória de contribuição associada à renda, já estão em curso; defendendo esquemas de seguro privado e, nos casos de manutenção do sistema público, o controle pelos empregados dos investimentos realizados com fundos de pensão, bem como uma pensão básica por velhice financiada pela receita fiscal, como produto da cidadania.

No caso americano, a maior parte dos benefícios ainda obedece ao princípio contributivo. Até 1983, o efeito de políticas restritivas não se havia feito sentir, em parte por efeito da proteção associada ao desemprego ampliado na recessão de 1980/83, e em parte pela liberalização anterior de condições de acesso aos programas. Em 1984, começam a se verificar os efeitos de políticas restritivas sobre as condições de acesso da população aos benefícios da política social.

Um aspecto particular do caso americano refere-se à peculiaridade de seu caráter universal, que implica em associar todos os gastos federais e mais as despesas tributárias ligadas a gastos sociais. Nesta concepção, metade dos gastos se destina às classes média e alta, e metade se destina às classes menos favorecidas. Cerca de 35% do valor dos benefícios destina-se aos que contribuem diretamente para o sistema, inclusive muito pobres; 25% destina-se a pagamentos associados à prova de necessidade para os pobres, e 40% é recebido por meio de benefícios e deduções tributárias para os não muito pobres. Ou, dito de outra maneira, programas universais, não associados à prova de necessidade respondiam por 43% de todo o gasto social em 1983, enquanto programas para as classes de renda mais baixa referiam-se a apenas 11% do gasto total. Em 1965, tais percentuais eram de 24,3% e 5,9%, respectivamente.

Apesar das intenções do Governo Federal americano, anunciadas em 1980 e 1984, de reduzir a responsabilidade de gasto social, isto ainda não se refletiu na inflexão das tendências de gasto. Entretanto, já estão presentes mudanças sem grande significado quantitativo. Como por exemplo, redução da assistência médica em 13 estados, cortes em programas de merenda escolar e nos programas de food stamps. O traço dominante da evolução recente do gasto social é a diminuição das taxas de crescimento verificadas nos últimos 20 anos.

Uma análise mais detalhada do seguro social americano permite sua caracterização como um sistema de benefícios associados à aposentadoria e à assistência médica para os aposentados, sendo relativamente menor a proteção social contra os riscos da atividade propriamente dita ou do desemprego prolongado. Seu caráter diretamente contributivo direciona os esquemas de proteção mais que proporcionalmente aos que acumularam maiores contribuições na sua vida ativa.

A redução das taxas de crescimento do gasto social localiza-se exatamente na proteção aos menos favorecidos, dado o endurecimento das condições de acesso ao programa. Na mesma

direção tem atuado a consolidação das transferências vinculadas, supostamente no sentido de dar maior flexibilidade aos governos locais para explicitar suas prioridades de gasto. Nem é verdadeira esta maior flexibilidade, nem a consolidação tem representado o somatório das transferências vinculadas anteriores. Em contrapartida, tem diminuído o número de empregados federais com transferência de responsabilidades administrativas para os governos locais.

V. A ECONOMIA POLITICA DAS PENSÕES

Na década de 80, a reforma da seguridade social assumiu significado distinto, em dois projetos governamentais opostos. Enquanto Ronald Reagan propugnava cortes na seguridade social americana, François Mitterrand prometia a expansão do sistema francês, no coração de suas respectivas estratégias econômicas.

No caso francês, a extensão dos benefícios e a redução da idade para aposentadoria faz parte de um projeto de ampliação da demanda e da criação de novos empregos. No caso americano, ao contrário, a crise do Welfare era percebida como causa dos problemas e, como tal, deveria ser solucionado com supressão dos gastos. Ambos os casos demonstram a crucialidade dos problemas do Welfare (e a do sistema de pensões, seu maior componente) nas formulações econômicas dos capitalismos modernos.

Mais que elemento de gasto, interessa aqui recuperar a gênese dos sistemas de proteção social, que marcam a democratização dos Estados liberais e, através de sua trajetória até a crise atual, enfatizar o processo pelo qual a assistência aos riscos sociais básicos, particularmente a velhice, se transforma num "salário de cidadania". 22/ Este salário "sintetiza duas lógicas contraditórias de distribuição e participação que se entrelaçam no Estado liberal democrático. De sua natureza liberal, o Estado incorporou no seu sistema distributivo as desigualdades salariais de uma economia capitalista. A renda suprida ao final do ciclo de vida econômico corresponde a um salário diferido, cujo valor depende das remunerações percebidas no mercado". 23/

Em virtude do controle do Estado democrático, entretanto, o valor final deste salário não está limitado pelo mercado. Pois, em sua capacidade como cidadãos, os trabalhadores podem reclamar uma participação no produto social superior à sua capacidade como assalariados.

22/ John MYLES, *Old age in the welfare state: the political economy of public pensions*. Boston, Little, 1984.

23/ John MYLES, *op. cit.*

O salário do cidadão representa uma história de convergência de princípios, embora com resultados práticos distintos, e uma identidade das bases estruturais dos Welfare States contemporâneos.

O Welfare State representa o coroamento de um processo de aquisição de cidadania, que se prolongou por três séculos. Se o século XVIII marca a generalização dos direitos civis e o século XIX, a dos direitos políticos, somente no século XX, os direitos sociais, de proteção dos riscos sociais básicos, se afirmam. 24/ No dizer de Marshall, curioso paradoxo, este casamento entre um Estado protetor e o sistema capitalista - um sistema de desigualdade - ou entre duas lógicas opostas de distribuição. Uma que ligava direitos a pessoas na sua capacidade de cidadãos; e outra que associava direitos à propriedade.

A possibilidade de acomodar estas lógicas opostas, e de ser por elas tensionado, implicava em reconhecer e refletir nos sistemas de proteção social a natureza ratificadora de desigualdades do mercado; e de sua lógica de determinação do salário. Mas a lógica distributiva dos Estados democráticos, implicava em dar igualdade aos cidadãos ou em tomar como critérios a necessidade e a equidade, independentemente de sua posição do mercado.

O resultado deste compromisso entre "as demandas do liberalismo e as da democracia produziu um sistema híbrido de benefícios que para muitos é desprovido de lógica ou consistência interna. Pela direita, o sistema é combatido por seu afastamento do princípio da equidade (a cada um segundo suas contribuições) e, pela esquerda, por sua regressividade e pelo afastamento do princípio de igualdade (a cada um segundo sua necessidade)". 25/ De acordo com Marshall, esta aparente falta de consistência incomoda apenas aos que requerem do comportamento social uma lógica linear. Na verdade, o conflito de princípios - parte orgânica do Welfare State - é próprio da ordem social na atual etapa de desenvolvimento da cidadania nos Estados democráticos.

Na origem do processo formativo do Welfare State, entretanto, esta lógica conflitiva, hoje internalizada, representou de fato duas posições distintas, e mais que isso, duas origens diversas na implementação dos sistemas de proteção social.

Em forma esquemática, ilustram a diversidade de origens históricas e de concepções, os processos alemão e americano, de

24/ T.H. MARSHALL, *Class, citizenship and social development*. Chicago, University of Chicago Press, 1964.

25/ John MYLES, *Old age in the welfare state*, op. cit.

um lado 26/, marcados pela proteção social como mercadoria, e 27/ os esquemas de proteção para os necessitados 28/, estabelecidos na Dinamarca e Inglaterra, entre outros.

O sistema puro de mercado, que se refletia no fundo de pensões gerido pelo Estado, associando contribuições e benefícios, logo encontrou elementos de transformação, incorporando novos princípios e modalidades de proteção. Na reconstrução alemã do pós-guerra, a teoria da Economia de Mercado Social embasou o esforço para ampliar a proteção aos idosos, financiando valores ampliados com receita geral. Em 1957, entretanto, novas reformas reforçam o princípio do mercado, separando claramente o seguro social, baseado no princípio contributivo, da assistência social, de natureza não-

-
- 26/ A similitude de concepção entre os sistemas de proteção social americano e alemão não deve ignorar as diferenças presentes à sua origem. Como a Alemanha de Bismarck foi o primeiro país a adotar o sistema de pensões, no limiar da industrialização, a seguridade social americana surge, com o *New Deal*, quando a industrialização americana já havia-se verificado. Na Alemanha, o objetivo do sistema é garantir a velha ordem social e prover uma renda de subsistência na incapacidade do trabalhador, associada à velhice, ou à família, quando de sua morte, numa extensão da tradição assistencialista. No *New Deal*, ao contrário o objetivo de ajudar a restauração da ordem social pós- crise de 30, passava pela garantia da renda aos trabalhadores idosos, retirando-os do mercado para criar espaço para os mais jovens, assim contribuindo para a redução do desemprego. Como adendo, deve-se esclarecer, para o caso alemão, que a posição do próprio Bismarck era oposta a qualquer conceito de seguro no sistema de pensões, ou seja, contrária à sugestão de que os trabalhadores acumulavam os benefícios que recebiam. Na estruturação final do sistema alemão, Bismarck foi derrotado pela ideologia emergente do mercado, cabendo-lhe apenas a incorporação de um subsídio estatal de valor único a todos os beneficiários do sistema. John MYLES, op. cit.
- 27/ De acordo com a ideologia liberal, os programas estatais foram concebidos com base em contribuições que geravam benefícios estabelecidos de acordo com o nível das contribuições, reproduzindo a estrutura de distribuição de renda no mercado. Embora supridas pelo Estado, as regras do mercado eram respeitadas, na medida em que os serviços eram "comprados" por um preço que refletia os valores pagos.
- 28/ Originalmente, os programas estatais requeriam prova de necessidade e supriam o mesmo valor de benefício para cidadãos, cujas rendas fossem inferiores a um dado nível. Tais programas eram financiados pela receita geral do Estado ou por contribuição vinculada idêntica para todos, independentemente do nível de renda. Assim, o sistema era uma alternativa à distribuição de renda no mercado.

-contributiva. Na medida em que esta separação não impede o mesmo cidadão de baixa renda, por insuficiência de recursos, de requerer proteção adicional no esquema assistencial, entrelaçam-se inexoravelmente, tanto os esquemas de financiamento, como as duas concepções de proteção.

No sistema nacional americano de pensões prevalecia a idéia de "seguro de grupo, operado pelo Estado", embora o princípio de equidade tenha sido, desde o início, violado pela provisão de renda segundo a necessidade, como por exemplo, para esposas e dependentes dos trabalhadores.

No plano ideológico, os sistemas alemão e americano, através da preservação de um vínculo entre contribuição e benefício, puderam manter a ilusão de que o Estado era apenas uma grande companhia de seguros e que sua relação com o beneficiário resumia-se a de um vendedor com um comprador da mercadoria seguro.

Na verdade, uma vez que o Estado internaliza este processo alocativo de rendas, torna-se vulnerável a teorias e pressões outras que a mera reprodução das forças de mercado. Tanto na Alemanha como nos Estados Unidos há um contínuo trade-off entre "pertinência" e "equidade" 29/ dos benefícios, tendo a indexação dos benefícios à inflação, adotada nos dois países, rompido mais fortemente o vínculo entre contribuições e benefícios. "A medida que o vínculo entre contribuições e benefícios se tornava mais tênue e o programa era cada vez menos um programa de seguro, mais seus gestores tinham de afirmar sua natureza original". 30/ Afirmar a ilusão de aderência ao mercado propiciava, pelo enfraquecimento das críticas ao programa, avançar na direção de acolher as demandas da cidadania e o princípio da necessidade.

No outro extremo, e com o apoio de concepções progressistas e dos partidos de esquerda, inclusive da Alemanha e dos Estados Unidos, desde o início do século propugnava-se a adoção de um sistema de proteção social que, em termos de financiamento, deveria depender dos empregadores e da tributação sobre os mais ricos e que, como princípio de concessão de benefício, deveria adotar a igualdade e não a equidade. "Os benefícios não deveriam refletir as contribuições (o princípio de mercado de equidade) e, sim, as necessidades (o princípio democrático da igualdade). A democracia era invocada para a materialização do direito da cidadania a uma parcela igual da riqueza da sociedade". 31/

Mais que mera bandeira de luta, as experiências já implementadas em países como a Dinamarca, Nova Zelândia, Inglaterra e Canadá reforçavam as teses em debate. Na prática, porém, muito mais do que a vitória das forças progressistas, as

29/ DERTHICK, in John MYLES, op. cit.

30/ DERTCHICK, in John MYLES, op. cit.

31/ John MYLES, op. cit.

primeiras versões destas experiências representavam o reforço de programas assistencialistas (como a Lei dos Pobres na Inglaterra), nos quais a prova de necessidade prestava-se à manipulação pela classe política.

A consciência destes problemas transformou o ideário progressista, tanto no sentido das exigências de universalização dos programas, como da eliminação de prova de necessidade. Manteve-se, entretanto, o princípio da igualdade, até que os fatos comprovassem mais adiante que o princípio da igualdade se associava com frequência à igualdade na pobreza. O movimento evolutivo se deu na direção da reiteração do caráter universal dos benefícios, temperando-se seu valor pela desigualdade no mercado, sob a forma de um "salário" de cidadania.

Como foi visto anteriormente, o Relatório Beveridge de 1942 já integrava duas lógicas distintas: a das pensões, por um lado, e dos serviços públicos e complementações de renda, ou do seguro e a da assistência social, associando-as a esquemas de financiamento distintos. A vitória trabalhista inglesa, em 1945, inaugurou a aprovação dos sistemas assistenciais e de seguro social integrados, justificando a denominação de Welfare State para caracterizar as novas responsabilidades do Estado para com os cidadãos.

Assume-se, de um lado, o princípio do direito à proteção social, não como uma derivação do assistencialismo, e sim como um direito da cidadania numa sociedade democrática. De outro, a teoria keynesiana, em seu auge, justificava não só a intervenção estatal nas economias capitalistas, mas também a redistribuição de renda, de modo a estimular o consumo (e a demanda agregada) em momentos de crise. "Com uma elegância quase Hegeliana, a dialética do individualismo e do coletivismo, do capitalismo e da democracia, haviam-se combinado numa nova síntese, denominada Welfare State ³², onde os recursos para os necessitados eram essenciais à reativação do capitalismo, e não mais uma ameaça à sua sobrevivência".

No modelo inglês, como também na Suécia (1946), Holanda (1947) e Canadá (1951), o ideal igualitário foi mantido pela preservação de um único valor de benefícios para todos. A possibilidade de redistribuição passou a depender do aporte de recursos da receita geral, obtidos da tributação progressiva da renda. Os valores dos benefícios assim obtidos não ameaçavam o mercado, visto que representavam percentual pouco significativo do salário dos trabalhadores ativos na indústria.

No período subsequente, de evolução das estratégias alternativas, algumas comparações merecem destaque. Em 1951, quando de sua implantação, o sistema canadense era mais universal quanto à sua cobertura que o sistema americano, e também superior

32/ John MYLES, op. cit.

o benefício único aos valores mínimos da proteção social americana. Previsivelmente, os valores máximos do sistema americano eram bem superiores ao salário de cidadania canadense. Em consequência da associação entre igualdade e pobreza, muito rapidamente tanto o sindicalismo, como a esquerda, nos países de benefício único, passaram a reivindicar uma segunda parcela nos benefícios da seguridade social, associada aos rendimentos. Até porque, quando o benefício único representava uma diminuição do salário da atividade, os trabalhadores destes segmentos, usualmente mais bem organizados, incorporavam planos de seguro privado aos seus contratos de trabalho, promovendo a desigualdade entre os cidadãos, além de diminuir a solidariedade social sobre a qual se apóia a viabilidade do sistema de proteção. Abalava-se, por último, tanto o sistema de bem-estar, como seu caráter universal.

Perdia-se, ainda, a possibilidade de acentuar o caráter redistributivo do sistema, que politicamente tinha sua aceitação ampliada por uma gradação do plano de benefícios às contribuições. A idéia da proteção dos destituídos foi sendo gradativamente substituída pela necessidade de garantia de um padrão de vida razoável na velhice. Para que fosse viável, o novo ideário não podia se apoiar no sistema de seguro privado, para aqueles onde se fazia mais necessário, requerendo o patrocínio estatal.

Consequentemente, as pensões baseadas em valor único foram substituídas por um salário de cidadania, um híbrido de um direito universal e de direitos adquiridos no mercado. O novo sistema manteve seu caráter redistributivo, tendo-se também ajustado a critérios de necessidade e adequabilidade dos benefícios, para provisões de recursos suplementares em subsídios familiares ou a gastos com habitação.

Em conclusão e segundo Titmus 33/, "o abandono do benefício igual para todos propiciou o clima político no qual o piso de benefícios foi sensivelmente ampliado, tendo uma política abertamente não-igualitária facilitado a consecução de um objetivo igualitário". Ainda nas palavras de Titmus, "em sociedades simultaneamente democráticas e capitalistas, formular políticas concretas significa conviver com contradições".

33/ John MYLES, op. cit.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- BREAK, George. Social security as a tax. In: BOSKIN, Michael, ed. The crisis in social security. San Francisco, California, Institute for Contemporary Studies, 1977.
- COWAN, Edward. Background and history: the crisis in public finance and social security. In: BOSKIN, Michael, ed. The crisis in social security. San Francisco, California, Institute for Contemporary Studies, 1977.
- FELDSTEIN, Martin. Social security. In: BOSKIN, Michael, ed. The crisis in social security. San Francisco, California, Institute for Contemporary Studies, 1977.
- FRIEDMAN, Milton. Payroll taxes, no: general revenues, yes. In: BOSKIN, Michael, ed. The crisis in social security. San Francisco, California, Institute for Contemporary Studies, 1977.
- FRIEDMAN, R. et alii, ed. Modern welfare states: a comparative view of trends and prospects. New York, New York University Press, 1987.
- LE GRAND, J. The strategy of equality: redistribution and the social service. London, Allen & Unwin, 1982.
- JUDGE, Ken. The British welfare state in transition. In FRIEDMAN, R. et alii, ed. Modern welfare states: a comparative view of trends and prospects. New York, New York University Press, 1987.
- MARSHALL, T.H. Class, citizenship and social development. Chicago, University of Chicago Press, 1964.
- MORRIS, R. Re-thinking welfare in the United States: the welfare state in transition. In: FRIEDMAN, R. et alii, ed. Modern welfare states: a comparative view of trends and prospects. New York, New York University Press, 1987.
- MUSGRAVE & MUSGRAVE. Teoria e prática da política fiscal. s.l Campus, 1980.
- MYLES, John. Old age in the welfare state: The political economy of public pensions. Boston, Little, 1984.
- PECHMAN, Joseph. The social security system: an overview. In: BOSKIN, Michael, ed. The crisis in social security. San Francisco, California, Institute for Contemporary Studies, 1977.
- SAUNDERS, Peter & KLAN Friedrich. The role of public sector. Courses and consequences of the growth of government. OECD Economic Studies, n.4, Paris, OECD, Spring 1985.

CAPITULO II

A GENESE DA ORDEM

Wanderley Guilherme dos Santos

ENSAIO INTERPRETATIVO SOBRE A GÊNESE DA ORDEM

Após cerca de meio século de letargia econômica, o continente sul-americano volta a apresentar sintomas de reativação produtiva, a partir da década de 40 do século XIX. Durante o período de retração, as dificuldades econômicas haviam sido agravadas pelas guerras de independência e pela necessidade de estabelecer as bases políticas da integração nacional dos diversos países em formação. Na realidade, tratava-se, como se tratará durante todo o século XIX, de delinear as fronteiras de cada país ao mesmo tempo em que se buscava fixar as regras de interação entre os micro-agregados sociais no interior dessas fronteiras. A resposta mais freqüente ao legado colonial de desorganização favoreceu o centralismo político, com a simultânea redução das insubmissões autonomistas periféricas - vide as histórias do Chile, da Argentina e do Brasil, na primeira metade do século passado. 1/

É possível que a retomada da atividade econômica tenha facilitado o sucesso da solução centralista, desescalando os conflitos e tornando urgente a necessidade de que se estabilizasse um centro jurídico-administrativo capaz de garantir, como pessoa jurídica internacional, contratos de comércio, tratados de navegação e sistemas aduaneiros. Em qualquer caso, o desaparecimento gradual dos conflitos intranacionais disruptivos coincide com a reintegração do continente ao fluxo de comércio internacional, também este em convalescença após a desagregação do que se poderia denominar, em arremedo, de "sistema internacional de comércio mercantilista". 2/ O café no Brasil, depois o açúcar, salitre e cobre no Chile, carne e trigo na Argentina, peixe, cobre e guano no Peru, por exemplo, surgem como os recursos latino-americanos de renovado acesso à circulação internacional. O mundo, porém, era outro.

1/ Cf. Claudio VELIZ, *The Centralist Tradition of Latin America*, N. J., Princeton University Press, 1980.

2/ Há dúvidas se o mercantilismo chega a ser um "sistema", seja doutrinário, seja econômico nacional e, por consequência, internacional. Ver Eli HECKSHER, *Mercantilism*, London, Macmillan, 1955.

Ao se iniciar a década de 40 do século passado, a Inglaterra encerrava o primeiro ciclo de sua revolução industrial e se preparava aceleradamente para transformar quase todo o globo em um verdadeiro universo econômico. Entre 1801 e 1841, a distribuição de seu produto nacional bruto entre os setores primário, secundário e terciário evoluiu como segue (em %): primário: - 10; secundário: + 11; terciário: - 1. 3/ O perfil ocupacional da força de trabalho acompanhou tais mudanças de maneira igualmente significativa. A população ocupada na agricultura diminuiu em 12 pontos percentuais, no período, enquanto a força de trabalho industrial aumentava de 43% para 54% do total da PEA - tornando-se, portanto, maioria.

Doutrinariamente, a Inglaterra encaminhava-se, enfim, para o abandono dos temores de economistas como Malthus e para a adoção integral do imperialismo do livre comércio. 4/

Política e socialmente, a Inglaterra atravessaria a segunda metade do século passado senão de maneira totalmente suave, pelo menos de forma incomparavelmente menos instável do que outras nações européias - França e Alemanha, por exemplo -, isenta, sobretudo, de surtos militaristas e de intermitentes e sangrentos conflitos de classe em larga escala. Para isso contribuíram, com certeza, os resultados altamente favoráveis à economia inglesa da implantação mundial da doutrina do livre comércio, associados à própria expansão econômica interna. Tome-se, a título de indicadores, a evolução dos salários reais entre 1850 e 1874. Tomando-se por base um índice igual a 100 para 1859, os salários reais evoluíram de 96, em 1850, para 131, em 1874. 5/

Seria excessivo simplismo atribuir-se apenas ao desempenho da economia inglesa a relativa estabilidade de suas instituições. Processos similares de rápida acumulação econômica produziram, no século anterior ao XIX, e também neste mesmo século XX, antes interrupção do que estabilidade e institucionalização. A brilhante análise empreendida por Tocqueville da queda do velho regime na França demonstra justamente que a erosão da legitimidade do sistema não ocorreu por empobrecimento insuportável da população, ou desfastio das classes possuidoras, mas em decorrência de acentuado processo de crescimento econômico. 6/ Se é verdade que o fato da propinquidade temporal é precário enquanto base para induções generalizadoras, conforme a crítica humana, o mesmo se poderá afirmar da indução oposta, a saber, que a estabilidade política inglesa se deve ao desempenho econômico porque se seguiu a este.

3/ Simon KUZNETZ, *Modern Economic Growth*, New Haven, Yale University Press, 1966, tabela 3.1, p. 88/89 e tabela 3.2, p. 106.

4/ Cf. Bernard SERMEL, *The Rise of Free Trade Imperialism*, Cambridge, Cambridge University Press, 1970.

5/ Cf. Neville KIRK, *The Growth of Working Class Reformism in Mid-Victorian England*, London, Croom Helm, 1985, p. 101.

6/ Cf. Alexis de TOCQUEVILLE, *The Old Regime and Revolution*, N.Y., Doubleday, 1955.

Vale, no caso inglês, o aprendizado da liderança operária com os sucessivos fracassos do movimento *Chartista* e a decisão de continuar a luta econômica pela via da apropriação dos recursos políticos existentes, antes que por sua negação e supressão. Foi a aceitação do sistema político, como mediação legítima para o progresso econômico, por parte da liderança operária inglesa, que permitiu, de um lado, a institucionalização do sistema político inglês moderno, em formação desde fins do século XVIII; e, de outro, que após um imobilismo de 35 anos, que se seguiu ao Ato da Reforma de 1832 (justamente o violento período de lutas de classes), sucedam-se, a intervalos razoáveis, as reformas de 1867, 1872 e 1884, afastando os obstáculos à participação política. Quando, em 1918, se requer apenas residência para o direito de voto de homens adultos, direito finalmente estendido às mulheres em 1928, a Inglaterra já estava em vias de construir um moderno estado de bem-estar, para além dos limites do liberalismo. Z/

Visto em retrospecto, com efeito, o futuro da sociedade inglesa parece ter sido anunciado deliberadamente pelos Atos de 1832 e 1834, nesta ordem. O primeiro significando modesta diminuição nas barreiras à entrada no jogo político, mas indicando por quais regras o jogo seria possível. O segundo, o Ato da *Poor Law*, indicativo de que a doutrina segundo a qual o mercado seria o único mecanismo determinando a estacação da vida de cada indivíduo não era para ser entendida nem aplicada com automático radicalismo. Não obstante todo o caráter estigmatizante e cruel das razões que a justificaram, ainda é certo que a doutrina de que a sociedade não pode ser literalmente indiferente ao destino de seus membros, premissa dogmática do *Welfare State*, encontra nela sua raiz e origem. Q/

E tal como ocorreu em relação ao alargamento da participação política, é só depois de integrado o sistema político, estabilizada a competição por poder, fixada a identidade política (reformista) do operariado e estabelecidos os partidos nacionais, que surge algo novo na relação entre a sociedade e seus membros constitutivos. A primeira lei de seguro compulsório de acidente de trabalho data de 1897. Haviam-se passado 63 anos entre a *Poor Law* e o início de uma legislação social ideologicamente fundada em concepções modernas, enquanto,

Z/ Para evolução do movimento operário inglês e sua aceitação das regras do jogo ver Kirk, *op.cit.* Para o movimento operário europeu, em geral, ver A. PRZEWORSKI e John SPRAGUE, *Parties and the History of Electoral Socialism*, Chicago University Press, 1986; para a evolução da legislação sobre participação eleitoral ver Thomas MACKIE e Richard ROSE, *The International Almanac of Electoral History*, N.Y., The Free Press, 1974.

Q/ Cf. Derek FRAZER, "The English Poor Law and The Origins of The British Welfare State", in W.J. MOMMSEN (ed.), *The Emergence of the Welfare State in Britain and Germany*, London, Croom Helm, 1981.

entre o primeiro ato de reforma eleitoral (1832) e a seqüência participatória moderna, passaram-se apenas 35 anos.

Onze anos após a criação do seguro de acidente de trabalho, surge o *Old Age Pension Act*, em 1908, seguido pelo *National Insurance Act* de 1911, provendo seguro-saúde e seguro-desemprego àqueles que ainda pertenciam ativamente à população trabalhadora. A ideologia do *Welfare State* estava vitoriosa e seu arcabouço institucional implantado, entretanto, em momento posterior à incorporação política de praticamente toda a população adulta inglesa, à exceção das mulheres. 9/

Por esta ou aquela razão, o percurso histórico seguido pela Inglaterra revela que, em seqüência à revolução industrial, nacionaliza-se e integra-se o mercado interno e supera-se o facionalismo oligárquico das elites, após o que, em ondas sucessivas, alargam-se as fronteiras da participação, com base na adesão da maioria dos segmentos sociais às regras de competição política, e finalmente fincam-se os alicerces de um moderno estado de bem-estar social. As crises cruciais por que passam ou passaram todas as nações modernas - crises de integração, de participação e de distribuição - emergiam em feliz ordem de sucessão na Inglaterra. Mas, como argutamente observa Verba, essas crises não emergem sempre na mesma ordem, nem necessariamente em ordem, podendo ocorrer simultaneamente. Ainda mais, tendem a ser recorrentes. O mundo moderno é um mundo em permanente reelaboração, reelaboração de um passado que se exprime nas instituições mais ou menos congeladas do presente. Impõe-se, agora, ir em busca do passado do presente. 10/

O mesmo processo de acumulação, via comércio internacional que produzia integração nacional na Inglaterra, foi em grande parte responsável pelo estabelecimento dos mecanismos de produção de desigualdade e de segmentação em outras partes, por exemplo, no Brasil. A especialização que afagava o café do Sudeste era a mesma que apedrejava o algodão e o açúcar do Nordeste. Com efeito, a participação percentual do açúcar e do algodão nas receitas de exportação, que era de 48,9%, no período 1821/23, passa para 28,9% e 3,2%, nos períodos 1871/73 e 1912/14, respectivamente. Nos mesmos períodos, a participação do café passa, respectivamente, de 18,7% a 50,2% e a 60,4%. 11/

9/ Para uma análise da evolução comparativa da política social inglesa, ver Gaston RINELINGEN, *Welfare Policy and Industrialization in Europe, America and Russia*, N.Y., John Wiley, 1971.

10/ Cf. Sidney VERBA, "Sequences and Development", in L. BINDER et alii, *Crises and Sequences in Political Development*, N. J., Princeton University Press, 1971.

11/ Cf. N. LEFT, *Underdevelopment and Development in Brazil*, London, Allen & Unwin, 1982. (v. II. Reassessing the obstacles to Economic Development), tabela 2.1, p. 9.

Ademais dos termos de troca terem favorecido o Sudeste, comparativamente ao Nordeste (as taxas anuais de crescimento da renda via termos de troca foram, para o açúcar, 2,3% e -7,0%, nos períodos 1822/73 e 1874/1913, e, para o café, 6,2% e 3,6%, nos mesmos períodos 12/), também os processos de urbanização e crescimento populacional se acentuaram mais no Sudeste, além do deslocamento para esta região do que havia da incipiente produção industrial.

A segmentação da economia e da sociedade repunha o problema da integração. Ao contrário de colaborar para sua solução, a expansão econômica tornava-se a principal fonte geradora do problema. Na ausência de uma forte lógica de mercado, capaz de produzir solidariedade social, independentemente da ação do governo, a reação antidesagregadora deveria necessariamente vir de outra esfera, a saber, da esfera administrativa e da esfera militar. Do início dos anos 40 até os anos 70 do século passado, os gastos administrativos e militares do governo compõem os principais itens do orçamento do império. Naturalmente, como uma espécie de compensação perversa, as fontes que produziam os recursos para a expansão administrativa e a manutenção das forças militares eram justamente a exportação e a importação (a porcentagem média dos impostos sobre o comércio exterior relativa à receita total do governo, no período, foi de 75, com um máximo de 81%, no período 1851/55, e um mínimo de 73%, no período 1866/70. 13/

Em contexto de escassez elevada e de tendências naturais ao centrifugismo, torna-se compreensível o estrito controle da participação política. A evolução institucional do império foi por demais lenta. Em certo sentido, seria mesmo possível afirmar-se que o problema do trabalho escravo foi encaminhado com maior rapidez do que o problema da participação ampliada. De fato, mencionado pela primeira vez na "Fala do Trono" de 1868 (com o explosivo significado de colocar a questão oficialmente na agenda política), foi ele resolvido vinte anos depois, após as reformas parciais da Lei dos Sexagenários e da Lei do Ventre Livre. O problema da participação, por outro lado, atravessa todo o império e adentra o século XX sem adequada solução.

A ausência de um mercado relativamente integrado a nível nacional dificultava a coalescência de interesses em partidos políticos mais ou menos homogêneos, programaticamente bem definidos e capazes de articular interesses particulares a projetos globais. As disputas intra-elites políticas, assim, desenvolvem-se em torno de coisa alguma para além de projetos individuais. A alternância no poder não evidencia, neste caso, reorientações significativas de política econômica (os graus de liberdade restringindo-se a maior ou menor alíquotas nas taxações), ou de política administrativa (a descentralização estava firmemente fora de questão e nem mesmo os liberais

12/ Ibidem, tabela 2.2, p.9.

13/ Ibidem, tabela 4.6, p. 84.

tentavam implementá-la a sério, quando chamados ao poder). Os elevados índices de instabilidade ministerial contrastam assim com a evolução lentíssima das modificações económicas. 14/

A instauração da República redefine as regras da competição política intra-elites e até a década de 30 não terá ainda resolvido, nem o problema da institucionalização, nem o problema da participação sequer em sua dimensão eleitoral. Face a um federalismo estritamente jurídico - pois a associação das unidades federadas decorria mais de inércia institucional do que de interesses comuns entrelaçados - e a um mercado económico-político fragmentado, restou ao governo o reconhecimento de satrapias de fato, nas quais mandava quem estava no poder e precisamente porque estava no poder. A predominância ideológica do *laissez-faire* que parece consagrada durante a República Velha não tem validade nem na economia - a partir da intervenção regulatória na economia cafeeira -, nem na arena política, na qual vigia uma espécie de pacto de celerados que regula a competição entre aqueles que ocupam focos de poder, mas só enquanto os ocupam, e que mantém o sistema político imperturbavelmente fechado às pressões de uma cidadania urbana emergente. O eleitorado que comparece às eleições de Prudente de Moraes, em 1894, correspondia a 2,2 % da população da época. Trinta e dois anos depois, o eleitorado que compareceu à eleição de Washington Luis correspondia ainda a 2,3% da população da época. Que essa percentagem haja mais do que duplicado quatro anos depois, em 1930, havendo atingido a 5,6% da população, sugere apenas o grau de repressão anterior, por um lado, e as expectativas suscitadas pelas eleições daquele ano.

O pacto oligárquico era inerentemente instável pela impossibilidade de se acomodarem, ainda que em rodízio, todos os interesses predatórios em competição. A regra segundo a qual mandava quem estava no poder, e justamente porque estava no poder, impunha um regime de estado natural hobbesiano aos sistemas regionais, nos quais ridículos leviatões estaduais promoviam perseguições nada ridículas áqueles eventualmente aliçados do poder. Dada a ausência do poder central como fonte garantidora da lei e da ordem, a tentação de alargar o escopo do conflito pelo apelo a recursos extrapacto oligárquico, nomeadamente o recurso às massas urbanas, era forte. Ao fim e ao cabo, é exatamente isso que irá ocorrer em larga escala, relativamente, quando as oposições nordestinas, gaúchas e mineiras rompem a premissa básica do pacto e contestam pelas armas o resultado eleitoral, buscando legitimidade em convocatórias plebiscitárias ao povo. 15/

Nem tudo era oligarquia, contudo, na República Velha. Nas franjas do sistema, mais especificamente nas áreas urbanas do

14/ Para estabilidade ministerial no Império, ver Cléa SARMENTO, "Estabilidade Governamental e Rotatividade das Elites Políticas no Brasil Imperial", *Dados*, vol. 29, no. 2 (1986).

15/ Para a montagem e dinâmica do sistema oligárquico, ver Renato LESSA, *A Invenção Republicana*, S.P., Vértice/IUPERJ, 1987.

Rio de Janeiro e de São Paulo, principalmente, instaura-se uma dinâmica competitiva, completamente alheia ao pacto oligárquico, e por este descuidada. Trata-se do conflito distributivo entre o capital e o trabalho, talvez a única arena na qual a doutrina laissez-fairiana da livre competição - nos termos em que tal competição foi livre na Inglaterra no século XIX - foi, com efeito, consagrada no Brasil, até 1930. Se, segundo uma fonte, entre 1888 e 1900, criam-se cerca de 7 associações operárias na capital de São Paulo e observam-se 12 greves, os números para o período 1901/1914 serão, respectivamente, 41 associações e 81 greves. 16/ Pelos interstícios das estruturas oligárquicas brotava a luta social característica do capitalismo.

Do início da República até a eclosão da Revolução de 1930, um sistema político urbano vai-se constituindo à vista de todos sem que, todavia, tenha sido percebido por todos. É uma camada social nova que surge - os operários fabris -, ainda sem identidade política própria e, por conseguinte, sem voz. Sua contraparte no processo produtivo - o empresariado - nasce, por definição, dentro do sistema oligárquico e envolvido em outro conflito distributivo: com a oligarquia exportadora, de um lado, e a burguesia compradora, de outro - se pretende-se fazer uso de conceitos pouco precisos. O que importa é que o conflito entre esses segmentos se desenrolava em arena bem definida e segundo as regras estabelecidas de pressão política, manipulação de imprensa e tráfico de influência: a política de tarifas. Da política tarifária dependiam um arremedo de reserva de mercado, importação barata de insumos e, certamente com a ajuda de apropriada política fiscal, transferência de recursos do setor agrícola-exportador para o setor industrial da economia. Nesta arena, e com tais atores, sabiam os empresários industriais mover-se conforme as regras, muito embora os resultados obtidos até a I Guerra Mundial tenham oscilado sobremaneira. 17/

O mundo do trabalho, entretanto, quero dizer, do trabalho assalariado, era um verdadeiro mundo novo. Igualmente, para os operários, recém-artesãos, prestadores de serviços, ex-trabalhadores agrícolas, o mundo do capital também era um mundo inteiramente novo. Novo e sem formas ou regras previamente estabelecidas, o mundo industrial capitalista é um mundo visivelmente fabricado, artefeito como resultado da tecnologia, da organização, da disciplina e do confronto total: confronto econômico, confronto social e confronto político. Nem por isso, porém, menos racional. Um conflito só interessa enquanto seus custos forem inferiores a seus benefícios

16/ Dado computado a partir de Aziz SIMÃO, *Sindicato e Estado*, São Paulo, Dominus, 1966.

17/ Para uma avaliação econômica do período, ver Charles MUELLER, *Das Oligarquias Agrárias ao Predomínio Urbano-Industrial*, R.J., IPEA/INPES, 1983; para a mobilidade empresarial na política de pressões, ver M. Antonieta P. LEOPOLDI, *Industrial Associations and Politics in Contemporary Brazil*, Oxford, 1984. (D. Phil. Thesis).

razoavelmente esperados. Este princípio básico de cálculo orienta com lógica de ferro a empresários e a operários, associando-os inapelavelmente em uma dinâmica de cooperação/conflito soberanamente presidida pelo ditado, antiproverbial, de que quando um quer, dois brigam.

Quer isto dizer que um conflito industrial capitalista só termina, esquecendo-se intervenções externas, quando há acordo, e que só há acordo quando os benefícios razoavelmente esperados são no máximo iguais aos custos incorridos para alcançá-los. A cláusula "benefícios razoavelmente esperados", por outro lado, indica o grau de indeterminação, de julgamento subjetivo de cada ator, quanto ao momento apropriado de aceitar um acordo e terminar um conflito. O ponto de "equilíbrio" de um sistema político-social é tal como o "noumeno" kantiano: ele deve estar lá, mas é inapreensível.

Historicamente, o conflito capital-trabalho é gradativamente mediado pelas instituições políticas liberais já estabelecidas e enraizadas na sociedade inglesa, após duas ou três décadas de dinâmica hobbesiana, isto é, selvagem. No Brasil, as três primeiras décadas deste século testemunharam o desenrolar, por assim dizer, natural do conflito capital-trabalho, enquanto as instituições oligárquicas entravam em concordata, arrastando à falência a fachada liberal que as revestia. Para entender esse desenrolar, bem como os eventos que na década de 30 lançaram as bases da evolução institucional posterior, serão necessárias algumas considerações analíticas sobre duas ordens de questões: a primeira refere-se ao problema da ação coletiva; a segunda sugere, para efeitos de organização interpretativa, uma tipologia de políticas públicas.

A lógica da ação coletiva torna-se problemática quando se reconhece que um interesse comum, precisamente porque é comum, é insuficiente como motivação de comportamento. O problema já havia sido identificado pelo menos por Hume, quando pondera que é o fato de que a drenagem de um pântano beneficia a todos aqueles que habitam ou tem propriedade ali que nenhum indivíduo irá incorrer nos custos da drenagem, de cujos benefícios os demais se apropriariam a custo zero. Um bem público, pois, deixará de ser produzido. A doutrina dos grupos de interesse, formulada por Bentley, no início do século, e reformulada por David Truman, no início da década de 50, deixou de perceber o delicado problema que o interesse comum propõe ao comportamento humano (especialmente quando os humanos não são arcanjos rousseauianos) e estabeleceu que a dinâmica da competição política e social das sociedades modernas, capaz inclusive de controlar saudavelmente o Estado, se explicava pela multiplicidade de grupos de interesse que se sucediam na arena política a reivindicar atenção e providências. Os grupos sociais, ensina a doutrina, são basicamente latentes, virtuais e seus membros nem se conhecem necessariamente. Basta, entretanto, que o interesse que lhes é comum seja afetado para que se mobilizem e venham a se reconhecer e congregarem na arena pública. Por este mecanismo estaria afastada a possibilidade de que o Estado

democrático viesse a infringir seus limites de ação legítima, assim como a de que arbitrariedades privadas passem desapercibidas. Mancur Olson, Jr., entretanto, encarregou-se de lembrar aos pluralistas, na década de 60, que havia um sério problema com o interesse comum.

Basicamente, o argumento de Olson parte da mesma consideração humana, ajustando a linguagem á retórica contemporânea. O interesse comum possui as mesmas propriedades de um bem público e, por isso, sofre dos mesmos problemas que a produção de bens públicos mais notórios enfrenta. Não obstante, a ação coletiva, ou seja, a ação produtora de bens públicos existe, e a questão converte-se em explicar essa estranha lógica da ação coletiva. Caracteristicamente, a resposta de Olson para a existência de ação coletiva não-pública - quer dizer, sindicatos e associações, em geral - é a mesma explicação para o funcionamento do Estado, enquanto produtor de bens públicos: coação (impostos, no caso do Estado; *closed shops*, no caso de sindicatos) e/ou incentivos seletivos. 18/

O escândalo causado pela (não) lógica da ação coletiva é comensurável á importância do problema para a moderna teoria pluralista. Uma das bases fundamentais da teoria foi afetada e, com isso, reabria-se a questão do papel do Estado e de onde retira ele sua legitimidade. Em breve, o problema da ação coletiva foi recodificado como "dilema do prisioneiro", majoritariamente tratado como um problema típico de teoria dos jogos, e é especificamente como uma modalidade do dilema do prisioneiro, que a literatura pertinente aborda o problema. 19/ No que se segue proporei uma solução alternativa. 20/

A falha crucial do argumento de Olson sobre a ação coletiva consiste no suposto de que apenas a participação envolve custos. Se alterarmos o suposto e admitirmos que a não-participação também envolve custos, então a solução formal do problema Olsoniano (lembrando sempre que este consiste na irracionalidade de engajar-se alguém na produção de um bem público) é simples: Seja X um indivíduo ou uma firma qualquer; Cp, os custos de produção de um bem público; e Cnp os custos da não produção de um bem público. Dadas as definições, será

18/ Esta é uma apresentação muito simplificada, mas verídica para meus propósitos. Para a exposição original da teoria, ver Mancur OLSON, JR., *The Logic of Collective Action*, Cambridge, Harvard University Press, 1965.

19/ Toda a evolução do problema da ação coletiva e a discussão da literatura apropriada, até 1981, encontra-se em Russell HARDIN, *Collective Action*. Baltimore, (Resources for the Future), The John Hopkins University Press, 1982.

20/ Esta parte do argumento reproduz de modo sumário a discussão que faço em "The Dual-logic of Collective Action", paper apresentado na Conferência "Micro-foundations of Democracy", no Center for Etchics, Rationality and Society, Univer. de Chicago, 29/04 a 01/05/80.

racional para qualquer X incorrer nos custos da produção de um bem público sempre que a seguinte condição formal for satisfeita:

$$C_{np} > C_p ,$$

independentemente da existência ou não de *free-riders*.

A questão, agora, transfigura-se nesta outra: em que condições a condição $C_{np} > C_p$ ocorre? A solução parece-me a seguinte: C_{np} será $> C_p$ sempre que C seja o resultado da interdependência da ação social sob sua forma conflitiva (para colocar em linguagem proverbial: sempre que, quando um quizer, dois brigam).

Sempre, portanto, que C depender da interdependência conflitiva é possível que C_{np} seja maior do que C_p . E sempre que esta condição se der, será racional para X iniciar a produção de um bem público, independente da ação de outros Xs competidores.

Uma vez iniciada a produção do bem, contudo, é racional para X integrar todos os demais Xs na produção do bem via, olsonianamente, coação e/ou incentivo seletivo, posto que esta é a única forma de eliminar o problema do *free-rider*. De acordo com a empiria bruta, parece que só assim se garante a produção do bem público - e daí, talvez, o equívoco de Olson. O que garante a produção do bem público é a condição $C_{np} > C_p$, já explicada, o que quer dizer que a agenda egoísta de X só pode ser realizada mediante a produção de bem público. O que garante a eliminação do *free-rider* são as condições Olsonianas.

Para uma primeira aproximação esta solução serve. Entretanto, é possível que o problema da eliminação dos *free-riders* não seja tão dramático quanto parece. Antes de apresentar uma solução completa para a lógica da ação coletiva algumas convenções se fazem necessárias.

- Diferença essencial entre bem público e mal público:

- a) ninguém pode ser excluído do consumo do bem público, se assim o desejar;
- b) ninguém pode ~~excluir-se~~ do consumo do mal público, ainda que assim o deseje.

- Definição de interdependência conflitiva da ação social:

uma ação social é conflitivamente interdependente se, e somente se, a recusa voluntária ao consumo de um bem público (z), implicar necessariamente consumo compulsório de um mal público (y).

- Condições para a decisão individual de iniciar a produção de um bem público:

- a) quando o bem público z não está sendo produzido e, portanto, não pode ser consumido;
- b) quando o não consumo de z implica o consumo de z (condição da interdependência conflitiva da ação social);
- c) quando o custo do consumo de y é superior ao custo da produção de z .

Dadas as condições a, b e c acima, o fato de que z é um bem público é irrelevante para a decisão do ator X em produzi-lo, já que o critério decisório, para ele, é que a única forma de evitar o seu consumo privado de y consiste na produção de z .

- Vantagens comparativas da solução a ser proposta:

- a) ela é econômica, isto é, a lógica vale para todos os atores envolvidos na interdependência conflitiva;
- b) ela dispensa opções entre premissas psicológicas, isto é, seja o ator X egoísta ou altruísta, a solução será a mesma;
- c) ela faz da solução olsoniana (coerção ou incentivos seletivos) casos especiais da condição geral para induzir a ação coletiva, a saber: tornar $Cnp > Cp$.

É possível agora mostrar que o argumento de Olson sobre a ação coletiva não é satisfatório quanto ao início da produção do bem público. O equívoco fundamental no contexto da teoria dos grupos de interesse - consiste em supor que qualquer bem público só será privadamente produzido, caso o indivíduo produtor seja altruísta e, portanto, irracional de acordo com a premissa maximizante. Todavia, é demonstrável que um bem público pode ser inicialmente produzido de forma privada sem a introdução de premissas psicológicas. É suficiente postular a premissa animal (biológica), indevidamente apropriada pela tradição utilitarista, de que a regra fundamental do comportamento humano consiste em evitar sofrimento (perda, dor, custo).

Dado o postulado animal, expõe-se as duas condições para o início da produção privada de um bem público:

- a) Condição de necessidade Rousseauiana: para que um bem público seja privadamente produzido é necessário, embora não suficiente, que a aplicação da regra fundamental do comportamento implique em sua produção. Isto é, quando Bp (benefício privado) = Bp (benefício público).
- b) Condição de suficiência Simmeliana (Condição de interdependência conflitiva da ação social): para que um bem público seja privadamente produzido é suficiente que

o custo de não aplicação da regra fundamental do comportamento (produção de bp) seja o consumo compulsório de um mal público (*forced-rider*), portanto que $C_{nbp} \neq 0$, e que $bp = Bp$.

- c) Condição suficiente: se $bp = Bp$ e se $-C_{bp} \rightarrow C_{nbp}$, então Bp será produzido quando $C_{nbp} > C_{bp}$.

Uma vez iniciada a produção privada de Bp (bem público), recoloca-se o problema da eliminação do *free-rider*. O problema da ação coletiva consiste precisamente nisto - na eliminação do *free-rider* do consumo de Bp - e não na produção de Bp . É isto porque, dadas as características de Bp , a única forma de eliminar o *free-rider* consiste em organizar a ação coletiva.

O produtor (privado ou coletivo) de Bp pode utilizar pelo menos cinco estratégias em relação ao *free-rider*, quatro buscando eliminá-lo e uma considerando-o irrelevante:

- a) eliminando-o, via coação;
- b) eliminando-o, via incentivo seletivo;
- c) eliminando-o, via regulação (forma de semiprivatizar Bp);
- d) eliminando-o, via persuasão ideológica;
- e) desconsiderando-o.

Considerando que a produção de Bp está assegurada enquanto $C_{nbp} > C_{bp}$, e considerando também que as alternativas a, b, c e d acima têm custos, elas só serão utilizadas até o limite em que C_{efr} (custo de eliminação dos *free-riders*) = C_{bp} , pois qualquer custo a partir daí estaria aumentando C_{bp} . Em outras palavras, se a eliminação dos *free-riders*, por um lado, diminui C_{bp} , ela não o faz de forma absoluta, mas sim como resíduo da relação entre C'_{bp} (o custo de produção de Bp que deixa de ser arcado por seus atuais produtores) e o custo de eliminação dos *free-riders* (C_{efr}). Ou seja, o novo valor de C_{bp} , dados os custos de eliminação dos *free-riders*, é dado pela função $C_{2bp} = C_{1bp} - (C'_{bp} - C_{efr})$. Quando $C'_{bp} - C_{efr} = 0$, o novo custo de C_{2bp} (após a organização da ação coletiva) torna-se igual a C_{1bp} (o custo de produção de Bp antes de organizada a ação coletiva). Ora, $C'_{bp} - C_{efr} = 0$ quando $C_{efr} = C_{1bp}$, isto é, quando os custos de organizar a ação coletiva (eliminando os *free-riders*) absorvem todos os custos de produção de Bp . Dado que $C_{1bp} = C_{2bp}$, $C_{efr} = C_{1bp}$ equivale ao mínimo custo de produção de Bp , via ação coletiva, que mantém a proporção original de $C_{nbp} > C_{bp}$. Qualquer acréscimo em C_{efr} (incorporação de novos membros à ação coletiva) apenas aumentará C_{bp} , tornando a produção de Bp , por via de ação mais coletivizada, menos eficiente do que a produção de Bp com tolerância para *free-riders*. No limite, se C_{efr} torna $C_{nbp} = C_{bp}$, e dado que a condição de suficiência Simmeliana impede que Bp deixe de ser produzido, alguns membros abandonarão

a ação coletiva para tornarem-se *free-riders*, se possível, ou produzir Bp privadamente.

Assim, a existência de *free-riders* não implica necessariamente que Bp será coletivamente produzido, após o início da produção privada, nem que, se o for, a coletivização da ação abarque todos os seus beneficiários. Na realidade, portanto, dada a produção privada de Bp os *free-riders* serão: 1) desconsiderados se $C_{efr} > C'_{bp}$ (caso de um duopólio em que o produtor X de Bp incorreria em enorme C_{efr} , para obrigar Y a participar de C_{bp}); 2) eliminados segundo as estratégias a, b, c e d, enquanto $C'_{bp} - C_{efr} > 0$; e 3) serão parcialmente desconsiderados quando $C'_{bp} - C_{efr} = 0$. Estas três condições estabelecem:

- a) a passagem da produção privada para a produção coletiva de Bp;
- b) o limite da organização eficiente da ação coletiva para a produção de Bp;
- c) a racionalidade da convivência pacífica entre ação coletiva e *free-riders*.

A tipologia de políticas públicas deriva de sugestão de James Wilson e pode ser brevemente descrita. 21/ Toda política, por definição dogmática aqui, beneficia a alguém e custa algo a alguém. Benefícios e custos podem ser difusos ou concentrados, como é mostrado na tabela a seguir:

Tabela 1

BENEFÍCIOS

		concentrados	difusos
Custos	concentrados	A	B
	difusos	C	D

Políticas de tipo A e D são de fácil identificação e entendimento. Políticas de custos e benefícios difusos (D) configuram claramente a produção de bens públicos, requerendo portanto, em condições democráticas normais, visibilidade,

21/ Cf. James WILSON, "The politics of Regulation", in James MACKIE (ed.), *Social Responsibility and the Business Predicament*, Washington, The Brookings Institution, 1974.

negociação e acordo no processo decisório. Políticas de tipo A - benefícios e custos concentrados - tendem a ser produzidas fora da arena visível de governo e pela via da intermediação entre as partes interessadas e agências burocráticas governamentais. Isso, é claro, quando a concentração de custos incide nos grupos que deterão a concentração dos benefícios. Caso contrário, tratar-se-á de política de tipo B, quando certos grupos pagam por benefícios que alcançam pelo menos para além de seus próprios membros. No limite, uma política de tipo B penaliza alguns grupos em inteiro favor de outros - caso de política redistributiva *stricto sensu* de renda ou social. Finalmente, quando os benefícios são concentrados e os custos difusos, está-se normalmente diante de políticas populistas. Não obstante o caráter esquemático da tipologia - como de resto é fatal com tipologias -, ela se mostrará útil no entendimento de certas ações e não-ações na história política brasileira.

É tempo de, após algumas páginas de aridez, organizar a evolução da estrutura institucional brasileira de acordo com as noções recém-estabelecidas.

A expansão da economia urbano-industrial brasileira nas três primeiras décadas deste século nada teve de espetacular. Ao contrário, ademais de modestas taxas anuais de crescimento - 4,6%, entre 1911 e 1919, e 3,9% entre 1920 e 1928 -, apresentou acentuado desequilíbrio setorial. A indústria têxtil, por exemplo, grande absorvedora de mão-de-obra, declina de uma taxa de crescimento anual de 3,7%, no período 1911/1919, para 1,9% ao ano no período subsequente. 22/ Não obstante, a população ocupada na indústria, na década de 20, era consideravelmente superior à da década de 1900 - 13,8% do total da população ocupada, na década de 20, contra 3,4%, em 1900. Entre outros fatores, deve-se a modificação por certo ao assalariamento de antigos empregados domésticos e de ex-artesãos recém-expropriados. Daí a substancial queda na população ocupada no setor de serviços, acompanhando o crescimento da mão-de-obra fabril (43,2% do total da PEA, em 1900, para 16,5%, em 1920). 23/

Por mais precário que seja o valor das estatísticas para aqueles períodos, é difícil acreditar que não tenham apreendido pelo menos a tendência geral do processo. Ai estão, ademais, o levantamento do número de associações de trabalhadores criadas na cidade de São Paulo, já citadas, nos períodos 1888/1900 e 1915/1929. E, além disso, o número de greves, também crescente. Seja pelo aumento significativo do número de operários, seja pela evolução organizacional destes, ou ainda por ambas as razões, a evolução da economia urbano-industrial imporá ao empresariado a mesma dupla lógica a que está sujeito o operariado: a diferenciação organizacional de seus competidores,

22/ Cf. Anibal VILELLA e Wilson SUZIGAN, *Política de Governo e Crescimento da Economia Brasileira - 1889-1945*, R.J. IPEA/INPES, 1973, tabela V.9, p. 172.

23/ *Ibidem*, tabela B.23, p. 288.

a busca do monopólio da representação de interesses setoriais (como mecanismo de eliminação do *free-rider*) e o confronto com o competidor de classe, o qual, pela inexorável lógica do mercado, deverá compulsoriamente consumir um mal público por ele produzido, produção esta que só pode ser evitada pela produção alternativa, por parte de um ou de alguns empresários, de um bem coletivo a ser consumido por todos os empresários do setor. Não obstante a base fragmentária das evidências ainda disponíveis, sobretudo em relação ao movimento operário, as informações existentes ilustram convincentemente a plausibilidade da lógica da ação coletiva anteriormente descrita. Encorajador, sobretudo, é o fato de que, em nenhuma das fontes até aqui consultadas, tenha-se encontrado qualquer evidência significativa contraditória ao modelo proposto. Os parágrafos seguintes descrevem sumariamente a evolução do conflito social, de acordo com a lógica proposta.

A organização dos interesses econômicos teve lugar imediatamente após a constitucionalização do jovem país independente. Em 1827, cria-se a Sociedade Auxiliadora da Indústria Nacional, para promover os interesses da agricultura, do comércio e da indústria propriamente dita, nesta ordem. A Sociedade segue-se, em 1834, a Associação Comercial do Rio de Janeiro, menos abrangente em escopo geográfico, porém mais nítida quanto aos interesses que defende. A Sociedade, todavia, foi a mais importante das duas pela maior parte do século passado. Contando com o reconhecimento e respeito dos poderes públicos, a Sociedade funcionava como um corpo consultivo do Estado, estando oficialmente ligada ao Ministério e Secretaria do Estado dos Negócios do Império de 1833 a 1850. Após 1861, a Sociedade tornou-se um órgão do então recentemente criado Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas. Sua função era a de fornecer conselhos quanto à concessão de privilégios para importação de maquinaria para a agricultura ou indústria ou para o estabelecimento de novas indústrias.

A lei de patentes de 1830 contou com ativa participação da Sociedade. Por esta lei, o governo imperial podia conceder cartas patentes garantidoras, por prazo determinado, de monopólio sobre invenções, estabelecimento de nova indústria ou isenção de taxas alfandegárias. Entre 1850 e 1880, a Sociedade converteu-se no único órgão de julgamento de tais pedidos. Dado o conflito latente entre interesses agrícolas e industriais, era de se esperar crescente controvérsia em torno de suas decisões. A segunda lei de patentes, de 1882, transferiu a responsabilidade exclusiva de julgar os pedidos para o governo. A decadência institucional da Sociedade se evidencia, a seguir, pela criação, em 1881, da Associação Industrial do Rio de Janeiro e pelo surgimento da Associação Comercial de São Paulo, em 1894. Naturalmente, uma especializada Sociedade Nacional de Agricultura é fundada em 1887.

A especialização organizacional indicava, sobretudo no período, intensificação de conflitos competitivos entre regiões

agrícolas e entre agricultores e comerciantes. Assim, já em 1874, fazendeiros e comerciantes da Bahia reclamavam mais atenção para a agricultura do Nordeste, enquanto um Congresso de Lavradores, Agricultores, Proprietários e Capitalistas das Províncias do Nordeste, em 1878, defendia uma política de livre comércio contra a concessão de privilégios governamentais à agricultura do centro-sul.

A organização especializada dos interesses industriais se faz a seguir. Sucedendo à Associação Industrial, cria-se no Rio de Janeiro um Centro Industrial, que ao longo de dois anos de vida (1890/92), fixará na agenda pública a demanda dos industrialistas contra a agricultura e contra o comércio importador: proteção tarifária e crédito subsidiado. Em torno do problema tarifário congregavam-se os principais interesses econômicos do país, seriadamente descritos por um intérprete: "industriais, buscando proteção contra manufaturados importados; importadores, que tinham melhor mercado quando as tarifas estavam baixas; indústrias estrangeiras, que lucrariam mais via exportação, na ausência de barreiras alfandegárias; plantadores de café, que temiam retaliação, caso o Brasil fixasse barreiras elevadas; e o próprio Estado, que auferia renda dos impostos sobre importações." 24/ Sendo esses interesses com frequência contraditórios, era natural que se organizassem especializadamente.

A organização do setor industrial mais importante do Rio de Janeiro à época - o setor têxtil - se dará, entretanto, por conta de motivação mais complexa. Quando se cria o Centro da Indústria de Fiação e Tecelagem do Rio de Janeiro, em 1902, seu objetivo é duplo: de um lado, tratava-se de combater a política de estabilização de Joaquim Murinho - e neste sentido competia contra importadores e agricultores - , de outro, constituiu uma resposta à organização sindical e operária e consequentes greves recorrentes no setor. 25/ Aprofundando-se a crise econômica, todos os setores industriais foram atingidos, e não apenas o setor têxtil - atingidos pela política do governo e pela mobilização sindical. Diante disso, o Centro de Fiação e Tecelagem combina-se com a remanescente Sociedade Auxiliadora da Indústria Nacional e cria-se, em 1904, o Centro Industrial do Brasil (CIB).

Dois sistemas paralelos desenvolvem-se a partir daí: o das organizações industriais como um todo, de que o CIB é exemplo, e o das organizações setoriais. Se as organizações abrangentes eram importantes no confronto da indústria, como um todo, com os fazendeiros e com a burguesia compradora, as organizações setoriais eram fundamentais no conflito com o movimento operário. Esta distinção é altamente relevante, pois distinguirá a posição do empresariado industrial,

24/ LEOPOLDI, *op. cit.*, p. 68. Toda a descrição até agora feita tem como base o excelente trabalho de M. Antonieta Leopoldi.
25/ *Ibidem*, p. 35.

quando se trata de lidar com **free-riders** no confronto com os outros setores da classe burguesa (ele não se importará, e ver-se-á porque), assim como a posição que toma quando se trata de **free-riders** de um mesmo setor industrial. Eis uma descrição que ilustra simultaneamente a motivação empresarial para a ação coletiva (evitar o consumo compulsório de um mal público) e a necessidade de eliminar o **free-rider**: "em memorial enviado ao Presidente da República, já no ano de 1918, o Centro da Indústria de Calçados e Comércio de Couros faz uma breve recapitulação dos problemas enfrentados até então, face à ação da Liga de Operários em Calçados. Segundo o relato, a Liga, pressionando pela jornada diária de oito horas de trabalho e abandonando o acordo firmado anteriormente, passara a executar uma espécie de plano, cujo propósito era atuar em cada fábrica isoladamente, de forma que o industrial fosse obrigado a ceder. Caso contrário, sua fábrica ficaria permanentemente fechada, enquanto os grevistas seriam sustentados pelos operários das fábricas que estivessem funcionando". Evidentemente, esta estratégia operária só poderia obter sucesso na medida em que o empresariado estivesse desorganizado. Por outro lado, seria do interesse de cada empresário em particular entrar em acordo com os grevistas, ter sua fábrica funcionando e conquistar maior fatia do mercado. Por isso, segue o relatório, "esta ação teria começado em fábricas não filiadas ao Centro (grifo do autor), as quais, desorientadas (sic!), submeteram-se às exigências. A esta altura, os (demais) fabricantes de calçados procuraram o Centro para uma reação coletiva, a única que poderia ser eficaz, não só para a manutenção dos pontos definidos pelo patronato, quanto para o aniquilamento da onda grevista (grifo do autor)". 26/

A lógica da ação coletiva se revela aí claramente em operação. Ela se inicia, fundamentalmente, com o objetivo de evitar o consumo compulsório de um mal público, mediante a produção alternativa de um bem coletivo, colocando-se posteriormente o problema de eliminação do **free-rider**. Em São Paulo, assim como no Rio de Janeiro. Outra transcrição: "Cabe ressaltar que, já neste momento (1919), o operariado acha-se mais organizado do que o patronato [...]. No Estado de São Paulo existem 49 dessas associações, sendo 10 na Capital. No transcorrer da década de 20, o patronato aumenta o número de suas organizações por setor. A formação de uma entidade de classe industrial, geralmente, visava à defesa dos interesses econômicos mais imediatos do setor industrial nela congregado. Entretanto, a necessidade de união do empresariado frente aos operários em greve é outro motivo forte de que resulta a criação de muitas associações patronais". 27/

26/ A transcrição faz parte do relatório de 1918 da Diretoria do Centro de Indústria de Calçados e Comércio de Couros. Ver, Angela de Castro GOMES, *Burguesia e Trabalho: Política e Legislação Social no Brasil - 1912-1932*, R.J., Campus, 1979, p. 130.

27/ Cf. Mariza Saenz LEME, *A Ideologia dos Industriais Brasileiros-1912/1945*, R.J., Vozes, 1978, p. 10.

Iniciada a ação coletiva, a redução do *free-rider* torna-se imperiosa. Dois exemplos, um no Rio de Janeiro, outro em São Paulo, de como a questão foi claramente colocada pelo empresariado, em 1919. Na sequência da Conferência de Paz de Genebra, os industriais aceitam o princípio das oito horas de jornada, descanso semanal, aumento salarial de 50%, com equiparação entre homens e mulheres, e proibição do trabalho do menor de 14 anos. Este foi o acordo firmado entre o Centro dos Industriais de Fiação e Tecelagem de Algodão e a União dos Operários em Fábricas de Tecidos, seguido por acordos similares entre vários outros centros empresariais e sindicatos operários. Neste mesmo ano, todavia, o patronato começa a sabotar o acordo, tendo em vista, de acordo com sua argumentação, as diferentes condições de produção nas diversas regiões do país. No Rio de Janeiro, o Centro da Indústria de Calçados e Comércio de Couros, que havia solicitado a regulamentação legal da jornada de oito horas, recua, ponderando sobre a ineqüilibrade da medida, "esquante não fosse aceita por todas as fábricas da cidade (grifo do autor)". 28/ Em São Paulo, o estabelecimento Pinotti Gamba, que havia concordado em conceder o aumento salarial, reserva-se "o direito de restabelecer os salários anteriores, visto que, pela desigualdade do preço da mão-de-obra, os seus produtos não poderiam competir com os da concorrência". 29/

Não está o movimento operário isento do problema do *free-rider*, isto é, daquele que fura greve, que aceita emprego por salário menor, que se recusa a participar das associações. O início da ação coletiva operária depende fundamentalmente de voz e persuasão. Desconheço teorias que dêem conta das motivações desses abnegados, teimosos e renitentes líderes que conseguem iniciar a organização do movimento operário. No caso do Rio de Janeiro da década de 10, são onze os líderes presentes e falantes em todas as assembleias, responsáveis pela organização da poderosa Federação Operária. 30/ Em qualquer caso, porém, a condição para eliminar o *free-rider*, uma vez criada a organização, consiste em obter alguma forma de monopólio de representação, pelo menos em relação a um segmento determinado de trabalhadores. Etal é a demanda política fundamental do movimento operário nas três primeiras décadas do século. Além das reivindicações por melhores condições de trabalho: salário, segurança, descanso - a permanente demanda por reconhecimento como interlocutor legítimo e exclusivo, quer em relação ao empresariado, quer em relação ao Estado. Antes da década de 30, escassa, se alguma, é a reivindicação operária de natureza "social" moderna - e a montagem do Estado de Bem-estar já estava em andamento em

28/ Não só frase entre aspas, mas praticamente todo este parágrafo, à exceção dos comentários, encontra-se em Saenz LEME, *op. cit.*, p. 102-104.

29/ Saenz LEME, *op. cit.*, p. 104.

30/ Cf. Maria Cecília Velasco e CRUZ, *Amarelo e Negro: Matizes do Comportamento Operário na República Velha*, IUPERJ, mimeo, 1981, *passim*.

praticamente todo o mundo civilizado. Fundamentalmente, a demanda é por reconhecimento da identidade política do operariado, que no Rio de Janeiro e em São Paulo, ao final dos anos 20, já atingia número superior ao número de eleitores.

Até 1930, esta é a dinâmica do setor urbano-industrial brasileiro. Conflitos de trabalho dando lugar à formação de organizações de um lado e de outro, gestação de identidades coletivas ao sabor dos ciclos econômicos. Ciclo que, na década de 20, traria violenta repressão ao movimento operário, na sequência da crise econômica do período. A erosão do modelo oligárquico se intensificava e a revolução, ao final da década, viria redefinir as bases da competição econômica, política e social.

Entre 1931 e 1934, em acelerada sucessão de decretos, são reconhecidas, aceitas e atendidas todas as demandas do movimento sindical, geradas desde 1907, de tal sorte que a lei de sindicalização, quando promulgada em julho de 1934, assegurou aos sindicatos "o direito de lutar por seus interesses econômicos e demandar, como órgão colaborador do poder público (artigo 60 do decreto), a regularização da jornada de trabalho, em geral, e de mulheres e menores, em particular, e em indústrias insalubres (artigo 80., inciso c), a melhoria de salários, ademais da fixação do salário mínimo (inciso d, mesmo artigo)". Essas demandas não tinham mais objeto, estando tudo regulado sob o patrocínio e fiscalização do Ministério do Trabalho, criado após a Revolução de 30. 31/

O que há de novidade no decreto de sindicalização, de no. 29.694, de 12 de julho de 1934, não é a consagração legal das demandas operárias, já anteriormente sancionadas, mas a concessão do privilégio político de monopólio da representação aos sindicatos únicos por categorias profissionais. O objetivo político máximo do movimento sindical - a conquista do monopólio da representação de um segmento específico - era garantido pelo poder público, em troca, porém, da autonomia sindical. A reação é significativa. A organização sindical operária, que vinha crescendo sob a bandeira libertadora da Revolução de 30, perde o ímpeto a partir de 1934. Com efeito, são 39 os sindicatos registrados em 1931, e já são mais de 259 dois anos depois, em 1933; números que baixam para 208, em 1934, e 69, em 1935. Entre 1931 e 1934, vigiam a pluralidade e a competição sindicais; a partir de julho de 1934, imperava o sindicato único, órgão colaborador do poder público, fiscalizado em sua política e economia internas pelo Ministério do Trabalho.

Não obstante, as greves prosseguiram, a partir de 1931. Prestes a se esgotar a agenda de demandas trabalhistas em sentido estrito, sem redução da agitação sindical e sem estruturas políticas estabilizadas, inicia o governo revolucionário, às

31/ Para a evolução da política trabalhista no período ver W.G. SANTOS, Cidadania e Justiça, R.J., Campus, 1987.

vésperas da Constituinte de 1934, o primeiro ciclo de uma política social de governo com a criação do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos. A relação entre este ciclo dos anos 30 e o processo privado iniciado na década anterior já está bem documentado. 32/ Importa qui considerar que, com seu modelo tripartite de financiamento (empregadores, empregados e Estado) e com sua administração colegiada, com representantes de empregadores, de empregados, mas com o presidente nomeado pelo poder público, firma-se um modelo institucional de desenvolver uma política pública, a política social, no caso, que ilustra a cela A da Tabela 1. Transfere-se a administração da política para a área invisível das burocracias do Estado e dos sindicatos patronais e de empregados.

De acordo com o mesmo modelo inaugurado pelo IAPM, seguem-se o IAPC e o IAPB, em 1934, enquanto o IAPI, o IAPETEC e o IPASE já serão criados em 1938, após o golpe ditatorial de 1937. Não obstante, as greves persistiram até 1936, particularmente após a Constituição de 1934 haver restabelecido o princípio da pluralidade sindical. Entre 1931 e 1936, com efeito, a média de greves por ano no Estado de São Paulo é de 17, a mais elevada média de greves por ano desde o início do século. 33/

O recurso à política social, para resolver a crise de participação em um contexto de escassa institucionalização política, deixou como saldo apenas um estilo de produzir essa política - o modelo burocrático - subtraído à agenda visível de competição legítima. A retomada do crescimento econômico sustentado, a partir de 1933 - com taxas de crescimento da produção industrial da ordem de 11,3% ao ano 34/ - não arrefecera o ímpeto grevista, nem a belicosidade do Legislativo, nem as demandas liberalizantes do empresariado. Por que, então, 1937?

Em primeiro lugar, é sabido que a industrialização produz o operariado, que o operariado produz greves por motivos econômicos e por motivos políticos, e que só depois de resolvido o problema político - monopólio prático da representação, criação de fortes centrais sindicais - é que estes mesmos sindicatos, agora fortes, colaboram para o arrefecimento das greves. 35/ Para que tal ocorra, entretanto, é necessário que o processo siga seu curso natural, tendo sido aqui ditatorialmente interrompido.

Combalido pelo impacto das greves ininterruptas e pelo incômodo de um Legislativo independente, viu-se o governo provisório diante dos resultados desfavoráveis das eleições

32/ Ibidem, passim.

33/ Cf. Luiz Werneck VIANNA, *Liberalismo e Sindicato no Brasil*, R.J., Paz e Terra, 1976, p. 144.

34/ Cf. VILELLA e SUZIGAN, *op. cit.*, tabela VI, 1, p. 180.

35/ Cf. Geoffrey K. IGHAM, *Strikes and Industrial Conflict*, London, Macmillan, 1974; G. BAIN e F. ELSHEIKH, *Union Growth and the Business Cycle*, Oxford, Blackwell, 1976.

estaduais de 1935, nas quais as velhas oposições oligárquicas recuperaram o poder em várias unidades da federação. 36/ Unidades estas, ademais, que possuíam poder militar próprio. E, aqui, introduz-se o problema dos militares, sumariado rapidamente a seguir.

A política da elite imperial em relação aos militares foi a da "erradicação", como acentua Edmundo Campos. 37/ Por erradicação entende-se a redução máxima de qualquer papel político e social atribuído aos militares. Não apenas os civis desdenhavam os valores militares. Mais do que isso, negavam-lhes recursos, criavam um poder armado paralelo - a Guarda Nacional, sob controle estrito da oligarquia - e impunham-lhes uma liderança civil. Dos sessenta e três ministros da Guerra do Segundo Império, 37 foram civis e 26 militares. 38/

Ora, nenhum ator político se constitui como tal sem deter exclusividade sobre algum tipo de recurso, ainda que seja um voto singular. As investigações de Edmundo Campos e de José Murilo de Carvalho revelam como, a partir da Proclamação da República, o Exército buscou adquirir exclusividade sobre competência bélica, via modernização dos recursos humanos e materiais, recursos adequados a uma força armada politicamente relevante, e sobretudo exclusividade quanto a recrutamento, administração e uso da violência.

O problema da modernização foi encaminhado, inicialmente, pelo envio de oficiais brasileiros à Alemanha para estudos, ao que se seguiu a vinda de uma missão militar francesa, já na década de 20, quando os tenentes estavam deixando claro que, tal como acontecera durante as "salvações" do período presidencial de Hermes da Fonseca, os militares brasileiros não se identificavam política ou ideologicamente com as oligarquias (oligarquias, de resto, que detinham poder armado privado). O problema de exclusividade sobre a administração da violência foi sendo solucionado passo a passo. O alistamento militar obrigatório e o recrutamento por sorteio, em 1916, contribuíram significativamente para a nacionalização do Exército, enquanto organização, e a divulgação de seus valores em escala nacional. A extinção da Guarda Nacional, em 1918, afastou o penúltimo obstáculo ao monopólio da força e, finalmente, com a criação da figura do Estado-maior, surge uma nova concepção de defesa nacional, dependente do progresso material e da modernização do país. Isto em 1920, quando os partidos políticos ainda engatinham

36/ Cf. Robert LEVINE, *The Vargas Regime*, N.Y., Columbia University Press, 1970.

37/ Cf. Edmundo Campos COELHO, *Em Busca da Identidade*, R.J., Forense Universitária, 1976.

38/ *Ibidem*, tabela 11, p. 54.

e não conseguem ultrapassar o horizonte de seus respectivos feudos estaduais.^{39/}

Maduro enquanto ator político, apostando no progresso industrial como condição para seu próprio engrandecimento, dotado de baixa taxa de desconto do futuro, ao contrário do empresariado da época, e face à ameaça oligárquica de retomada do poder - sendo a sustentação política civil do governo altamente precária - , não custou ao Exército perceber que o apoio a uma ditadura liderada por Vargas compatibilizaria o projeto de crescimento organizacional, solidário ao avanço industrial do país, com a eliminação do último foco alternativo de poder armado - as milícias estaduais. Em 1921, as forças regulares do Exército equivaliam às forças militares estaduais - 29.000 homens. Em 1932, já surge uma diferença favorável ao Exército (58 mil contra 33 mil), que se acentua em 1937 (75 mil contra 36 mil).^{40/} Em qualquer caso, tratava-se ainda de um poder militar autônomo, independente do Exército e, como tal, intolerável.

Sem dúvida, o golpe de 1937 apaziguou os anseios de exclusividade dos militares, reduziu à impotência a ofensiva oligárquica e disciplinou operários e empresários, porém não da mesma maneira. A ditadura restabeleceu a unicidade sindical - o sindicato único -, como órgão de colaboração com o poder público, em troca do monopólio de representação. No entanto, o sindicato único, como concessão do Estado, não possuía poder coercitivo sobre sua clientela potencial, posto que sua vida administrativa e política era controlada pelo Ministério do Trabalho. Conseqüentemente, todos os representados do sindicato eram potenciais ~~freeriders~~. dada a impossibilidade do sindicato retaliar eventuais faltas de participação e colaboração. E foi justamente o que ocorreu, após o golpe de 1937, no movimento sindical brasileiro: enquanto o número de sindicatos reconhecidos multiplicava-se vertiginosamente (695 em 1936; 955 em 1938; 1111 em 1939), o número de associados decrescia paulatinamente, como segue: 189.619 em 1936; 152.855 em 1938; 172.440 em 1939; 146.537 em 1940; e 127.871 em 1941.^{41/} Os sindicatos únicos, não obstante o monopólio de representação, ou melhor, precisamente por isso, sem a correspondente capacidade de retaliação, encaminham-se para o desaparecimento, não fora o Decreto no. 4.298, de 14 de maio de 1942, estabelecendo o imposto sindical, isto é, a contribuição compulsória do empregado para a manutenção do "seu" sindicato. Adicionalmente, financiavam-se com esses recursos, como se financiam até hoje, os gastos correntes do Ministério do Trabalho.

^{39/} Toda esta passagem está baseada em José Murilo de CARVALHO, "As Forças Armadas na Primeira República: O Poder Desestabilizador", In História Geral da Civilização Brasileira, Tomo III, 2o. Volume, S.P., Difel, 1977.

^{40/} Cf. LEVINE, op. cit., tabela 2, p. 157. Esse problema vai ressurgir depois de 1946 e permanece latente até hoje.

^{41/} Cf. Werneck VIANNA, op. cit., tabelas VI e VII, p. 228-9.

A evolução do sindicalismo empresarial é distinta a partir de episódio exemplar. Em 1919, um grupo de industriais de tecidos do Rio de Janeiro diverge da diretoria do Centro Industrial do Brasil e funda uma nova entidade setorial e regional: o Centro dos Industriais de Fiação e Tecelagem de Algodão. O motivo aparente são divergências em torno da aceitação ou não da demanda operária de oito horas de jornada, aumento salarial, etc., defendidas pelo presidente do CIB, Jorge Street, com oposição do grupo mencionado. O motivo real, todavia, é a distribuição do empréstimo que o Governo Federal concede às indústrias em crise. Jorge Street é contra o empréstimo mas, se houver, que seja equanimente repartido entre as indústrias em crise em todo o país. Contra isso punham-se os industriais cariocas que, com maior capacidade de articulação e de pressão política, podem conseguir a concessão do empréstimo sem necessitar da cooperação de outras federações regionais. E é isto o que de fato ocorre quando, recorrendo a Leopoldo Bulhões, ex-Ministro da Fazenda, obtém-se o empréstimo pretendido, repartido entre os participantes cariocas do grupo de pressão. 42/

O que o episódio ilustra é o fato de que, dependendo do tipo de problema e do âmbito da organização, a apropriação dos benefícios deve ser função do esforço feito para produzi-lo. E o âmbito da organização deve ser tanto quanto possível aproximada da magnitude de colaboração necessária à produção do benefício. No caso relatado, produzir o benefício, via CIB, implicava em reparti-lo com um número de industriais superior ao número necessário para produzi-lo e que, com efeito, não precisou colaborar. Esses participantes em excesso seriam na realidade *free-riders*, tal como desejava o presidente Jorge Street. Ao contrário do sindicalismo operário, o movimento empresarial não perdeu sua capacidade de controlar seus *free-riders*. Para tanto, precisou derrotar a proposta oficial de sindicalização vertical, por ramos de atividade, análoga à sindicalização operária. Tal como a classe percebeu corretamente, a proposta governamental criaria compulsórios *free-riders* empresariais. A resistência da liderança empresarial é forte e o governo termina por recuar, aceitando a existência de estruturas mais ambiciosas e próximas ao desejo governamental, ao lado de organizações mais especializadas, com capacidade retaliatória sobre potenciais *free-riders*. 43/

Agregados ou desagregados conforme a conveniência, são esses grupos que irão participar dos conselhos que se criam durante o período ditatorial, e que vão compor, juntamente com as lideranças sindicais, as burocracias previdenciárias e trabalhistas. Paralelamente, o DASP, criado em 1938 para promover a reforma do Estado brasileiro, multiplica-se em governos estaduais, através dos "daspinhos". Através de uma política

42/ Esse episódio é relatado em Mariza Saenz LEME, *op. cit.*, p. 11-12.

43/ Essa disputa é relatada em Saenz LEME, *op. cit.*, e Antonieta LEOPOLDI, *op. cit.*

tipicamente burocrática, acomodada por instituições um tanto ou quanto disciplinadoras, é que se formam as identidades políticas do empresariado e do operariado, avessos aos partidos, hábeis na política de corredor e das negociações de cúpula. Ao se restaurar o processo político competitivo em 1946, com o início da formação de partidos nacionais, a característica mais marcante do período que vai até 1964 será justamente a de confronto entre a política burocrático-tecnocrática, vulnerável à desigualdade na distribuição invisível de recursos políticos, e a política parlamentar, de escasso poder de controle sobre a outra parte do sistema. Detendo, todavia, recursos constitucionais de instância aprovadora ou iniciadora de políticas em certas áreas, os partidos políticos não resistirão ao fascínio da aprovação ou recusa de medidas capazes de produzir dividendos eleitorais. Incluem-se, nesse caso, a política do salário-mínimo, do vencimento do funcionalismo, do preço dos aluguéis, das restrições ou dos incentivos fiscais. Tanto o segundo governo Vargas, quanto o de Kubitschek e o de João Goulart experimentaram derrota diante do delírio populista (política de Tipo C da Tabela 1), enquanto os parlamentares, por seu turno, se viam frustrados diante da arrogância e onipotência dos Conselhos e Superintendências sobre os quais não dispunham de nenhum poder. 44/

A magnitude da escala de transformação econômica e social, que se operou no país durante o período autoritário, não poderia deixar de produzir impactos sobre as instituições pré-64. De um lado, redefinem-se as identidades empresariais, alterando os parâmetros organizacionais que permitam aos diferentes segmentos controlarem de modo eficiente possíveis *free-riders*. Daí a especialização e conseqüente aumento de entidades representativas. Em 1978, pesquisa não exaustiva revelava a existência de 67 organizações industriais extracorporativas. 45/ De outro, reorganiza-se o movimento sindical operário, inclusive o sindicalismo rural, inédito, além das associações profissionais de classe média, de liberais, etc. 46/ A existência de uma sociedade plural bastante vigorosa é inegável. Resta saber se, afinal, o processo político parlamentar e partidário irá se encontrar com os segmentos sociais atuantes, competitivos, visíveis.

44/ Todo esse processo está magistralmente descrito em Lourdes SOLA, *The Political and Ideological Constraints to Economic Management in Brazil, 1945-1963*, D. Phil. Thesis, Oxford, 1982.

45/ Cf. Renato BOSCHI, *Elites Industriais e Democracia*, R.J., Graal, 1979, p. 190.

46/ Cf. Renato BOSCHI, *A Arte da Associação no Brasil*, S.P., Vértice, 1987.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BAIN, G. & ELSHEIKH, F. *Union growth and the business cycle*. Oxford, Blackwell, 1976.
- BOSCHI, Renato. *À arte da associação no Brasil*. São Paulo, Vértice, 1987.
- *Elites industriais e democracia*. Rio de Janeiro, Graal, 1979.
- CARVALHO, José Murilo de. *As forças armadas na Primeira República: o poder desestabilizador*. In: *História Geral da Civilização Brasileira*. São Paulo, Difel, 1977. Tomo III, v.2.
- COELHO, Edmundo Campos. *Em busca da identidade*. Rio de Janeiro, Forense Universitária, 1976.
- CRUZ, Maria Cecília Velasco. *Amarelo e negro: matizes do comportamento operário na República Velha*. Rio de Janeiro, IUPERJ, 1981. mimeo.
- FRAZER, Derek. *The English poor law and the origins of the British Welfare State*. In: MOMMSEN, W.I., ed. *The emergence of the welfare state in Britain and Germany*. London, Croom Helm, 1981.
- GOMES, Angela de Castro. *Burguesia e trabalho: política e legislação social no Brasil, 1917/1937*. Rio de Janeiro, Campus, 1979.
- HARDIN, Russell. *Collective action*. Baltimore, The John Hopkins University Press, 1982. (Resources for the Future).
- HECKSHER, Eli. *Mercantilism*. London, Macmillan, 1955.
- IGHAM, Geoffrey K. *Strikes and industrial conflict*. London, Macmillan, 1974.
- KIRK, Neville. *The growth of working class reformism in mid-Victorian England*. London, Croom Helm, 1985.
- KUZNETZ, Simon. *Modern economic growth*. New Haven, Yale University Press, 1966.
- LEFT, N. *Underdevelopment and development in Brazil*. London, Allen & Unwin, 1982. (v.2. Reassessing the obstacles to economic development).
- LEME, Mariza Saenz. *À ideologia dos industriais brasileiros. 1919/1945*. Rio de Janeiro, Vozes, 1978.

- LEOPOLDI, M. Antonieta. *Industrial Associations and politics in contemporary Brazil*. Oxford, 1984. (D. Phil. Thesis).
- LESSA, Renato. *A invenção republicana*. São Paulo, Vértice/IUPERJ, 1987.
- LEVINE, Robert. *The Vargas regime*. New York, Columbia University Press, 1970.
- MACKIE, Thomas & ROSE, Richard. *The International Almanac of Electoral History*. New York, The Free Press, 1974.
- MUELLER, Charles. *Das oligarquias agrárias ao predomínio urbano-industrial*. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1983.
- OLSON JR., Mancur. *The logic of collective action*. Cambridge, Harvard University Press, 1965.
- PRZEWORSKI, A. & SPRAGUE, John. *Paperstones: a history of electoral socialism*. Chicago, Chicago University Press, 1986.
- RINELINGEN, Gaston. *Welfare policy and industrialization in Europe, America and Russia*. New York, John Wiley, 1971.
- SANTOS, W.G. *Cidadania e Justiça*. Rio de Janeiro, Campus, 1987.
- *The dual logic of collective action*. In: CONFERENCE OF MICRO-FOUNDATIONS OF DEMOCRACY. 29/4 a 01/5/1988. University of Chicago. Center for Ethics, Rationality and Society, 1988.
- SARMENTO, Cléa. *Estabilidade governamental e rotatividade das elites políticas no Brasil Imperial*. *Daqs* 29(2)1986.
- SERMEL, Bernard. *The rise of free trade imperialism*. Cambridge, Cambridge University Press, 1970.
- SIMÃO, Aziz. *Sindicato e Estado*. São Paulo, Dominus, 1966.
- SOLA, Lourdes. *The political and ideological constraints to economic management in Brazil. 1245/1263*. Oxford, 1982. (D.Phil. Thesis).
- TOCQUEVILLE, Alexis de. *The old regime and revolution*. New York, Doubleday, 1955.
- VELIZ, Claudio. *The centralist tradition of Latin America*. New Jersey, Princeton University Press, 1980.
- VERBA, Sidney. *Sequences and development*. In: BINDER, L. et alii. *Crises and sequences in political development*. New Jersey, Princeton University Press, 1971.
- VIANNA, Luiz Werneck. *Liberalismo e sindicato no Brasil*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1976.

VILELLA, Anibal & SUZIGAN, Wilson. *Política de governo e crescimento da economia brasileira, 1889/1945*. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1973.

WILSON, James. The politics of regulation. In: MACKIE, James, ed. *Social responsibility and the business predicament*. Washington, The Brookings Institution, 1974.

CAPITULO III

A ESPECIFICIDADE DO "WELFARE STATE" BRASILEIRO

Liana Aureliano e Sonia Miriam Draibe

I. TEORIAS E TIPOLOGIAS SOBRE A EMERGENCIA E DESENVOLVIMENTO DO "WELFARE STATE"

A política social brasileira, com uma única exceção ^{1/}, não tem sido examinada, em seu conjunto, sob a ótica analítica do *Welfare State*. As noções de Estado de Bem-Estar Social ou de Estado Protetor parecem estranhas, tanto à realidade brasileira, quanto às nossas tradições científico-acadêmicas no campo da *public analysis*. Mesmo semanticamente, não dispomos de uma tradução dessas expressões, tanto assim que a forma corrente de designação da intervenção social do Estado é feita no plural - políticas sociais - e setorialmente referida: a política de previdência, a política de saúde, a política educacional, etc. São poucos e recentes os estudos que têm tentado tratar o conjunto das políticas sociais do Estado com categorias mais densas, tais como "perfil de intervenção social" ou "sistema brasileiro de proteção social" ^{2/}, indicando, ainda assim, uma resistência ao tratamento já clássico da questão.

Por outro lado, não é unívoca entre os estudiosos e *policy makers* a definição das áreas constitutivas da política social: se não há muita dúvida em relação às áreas como previdência e assistência social, educação e saúde, a consideração das políticas de habitação, saneamento ou transportes coletivos já produz questionamentos e, mais ainda, as políticas salarial e de emprego, tidas como próprias da política econômica. Enfim, é muito recente no país a utilização generalizada do conceito de seguridade social, para efeitos de uma designação positiva e ampla no campo de mecanismos de manutenção e reintegração direta e indireta da renda, conceito que pretende superar as concepções estreitas de seguro social. Obviamente, essa ausência de densidade no Brasil do conceito de *Welfare State* reflete, entre muitas coisas, o perfil e características adquiridas pelas políticas sociais, principalmente seus reduzidos efeitos, seus

1/ Cf. Wanderley Guilherme dos SANTOS, *Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro, Campus, 1979, examina a política social brasileira segundo conceitos e parâmetros do N.S.

2/ Cf. Pedro Luis Barros SILVA, *Atenção à saúde como política governamental*. Campinas, UNICAMP, 1984. Sonia Mirian DRAIBE, "O padrão de proteção social brasileiro: desafios à democratização", in *Análise Conjuntural*, vol. 8, n.º 2, p. 13-19, Curitiba, IPARDES, 1986.

baixos graus de eficácia e efetividade sociais. Afinal, a noção de Estado de Bem-Estar Social é fortemente impregnada de conteúdos socialmente positivos, parecendo estranho que fosse utilizada para dar conta dessa nossa realidade de miséria, pobreza, exclusão social. Além disso, aquela ausência reflete, também, a própria armadilha institucional e financeira da política social: a multiplicidade das contribuições e fundos sociais, a fragmentação da máquina administrativa, marcada por superposições e pela pouca transparência, a opacidade do gasto social - esta é uma realidade institucional-administrativa que pouco apoio e concreticidade oferece a um tratamento unitário como o sugerido pelos conceitos de *Welfare State* ou proteção social. Também no plano simbólico, estão ausentes as noções mais integradas e mobilizadoras da política social. A sustentação ideológica das lutas pela extensão dos direitos sociais, pela maior justiça e equidade, ou pelos aspectos mais redistributivos da ação social do Estado, faz-se predominantemente de forma parcelizada e categorizada das demandas, tanto quanto dos demandantes, mesmo quando, no período recente, essas demandas foram um pouco mais aglutinadas e intermediadas por programas e ações político-partidárias ou através das agendas de negociação sindical.

Em tais circunstâncias, não é de se estranhar que os estudos e debates sobre as políticas sociais no Brasil tenham adquirido forte tonalidade negativa, referidos a um oposto - o *Welfare State* - tomado, supostamente, como monopólio da realidade nórdica e inglesa, como filho dileto da social-democracia europeia e, no plano da literatura, como especialidade anglo-saxã no campo da *social policy*. O "caso brasileiro" e as rarefeitas referências a países da região latino-americana assumem, então, as características de casos de um não-desenvolvimento do Estado do Bem-Estar Social ou, na melhor das hipóteses, de casos particulares, "anômalos", dotados de tal especificidade, que dificilmente poderiam ser tomados como variantes de tendências gerais, ou, então, integrantes de um outro padrão - entre outros historicamente constatados - de formação e implementação dos sistemas de proteção social, que têm acompanhado o desenvolvimento das sociedades e economias modernas, assentadas sobre o trabalho assalariado e sobre a dinâmica capitalista do mercado.

Entretanto, os filões mais ricos da hoje vasta literatura sobre o *Welfare State* têm apontado exatamente para o fato de que - uma vez trilhado o fértil caminho dos estudos comparados - é possível apreender o Estado Protetor menos como a concretização de programas sociais democratas do pós-guerra, antes como importante elemento estrutural das economias capitalistas contemporâneas, uma determinada forma de articulação entre o Estado e o mercado, que se manifesta ao longo do desenvolvimento capitalista.

Por outro lado, essa mesma literatura, ao se examinar comparativamente os processos históricos de formação do *Welfare State* em diversos países, com diferentes graus de desenvolvimento, admitiu e concebeu distintos padrões, que

marcaram a consolidação dos contemporâneos Estados do Bem-Estar Social. Tendências e padrões que expressam raízes e condições históricas distintas, é claro, e que se manifestam em variações das complexas dimensões da proteção social, seja no que tange às relações de inclusão/exclusão que os sistemas abrigam, seja no que concerne a seus aspectos redistributivos, seja, finalmente, no que se refere às suas relações com o sistema político. Por isso mesmo, aquele forte componente valorativo positivo que pareceria estar embutido no próprio conceito de *Welfare State* pode ser reavaliado, abrindo a possibilidade de se pensar em padrões mais progressistas, assim como em formas mais conservadoras de edificação do "Estado Social".

Exatamente o que essa literatura tem mostrado é que o *Welfare State* pode ser mais universalista, institucionalizado e estatizado, em alguns casos, ao passo que, em outros, mostra-se mais privatista e residual; mais generoso na cobertura, assim como na diversificação dos benefícios e serviços sociais distribuídos em uns; mais seletivo e assistencialista em outros; mais infenso aos mecanismos e dinâmica político-partidária e eleitoral; em certas circunstâncias, mais "politizado" e clientelisticamente utilizado em outras. Em determinados casos e padrões, foi capaz de praticamente extirpar a pobreza absoluta, garantindo uma renda mínima a todos quantos nunca lograram integrar-se via mercado e salário; em outros, tem deixado relativamente a descoberto e desprotegidos os bolsões ou as camadas mais pobres da população.

No que tange ao financiamento e ao gasto social, as diferenças tampouco deixam de se manifestar. Em geral, os sistemas tendem a ser financiados por contribuições sociais de empregados e empregadores, mas os pesos relativos dessas contribuições, assim como a participação do Estado no financiamento do sistema, variam bastante, quando se consideram diferentes grupos de países. Em relação ao gasto social, é certo que tendências gerais de elevação continuada têm-se manifestado, desde o pós-guerra, na maioria dos casos, respondendo, principalmente, às elevadas taxas de crescimento (em número e valor) das aposentadorias, aos crescentes gastos com a atenção à saúde (notadamente a hospitalar) e, mais recentemente, a elevação dos gastos com os esquemas de seguro-desemprego. Entretanto, também nesse plano, longe estão os países de apresentarem modelos uniformes, o que se confirma, hoje, tanto pelos diferentes impactos que sofreram com a crise econômica atual, quanto pelas distintas reações e ajustamentos levados a cabo por governos de orientação política conservadora e socialista e social-democrata.

Também no plano institucional, a montagem do aparelho burocrático-administrativo de sustentação das políticas sociais obedeceu lógicas diversas e, por isso mesmo, suas atuais faces são diferentes. Se há aqueles relativamente bem-organizados, leves e ágeis, gozando de alto grau de racionalidade, a realidade predominante parece ser a de gigantescas máquinas, marcadas por incoerências, altamente burocratizadas e feudalizadas, respondendo muito mais a interesses e barganhas corporativos que

a parâmetros mais gerais de racionalidade política, de justiça e equidade social.

Certamente, não se trata, na literatura internacional, de tão-somente identificar e constatar semelhanças e diferenças. A tentativa é, sobretudo, a de avançar no campo da teorização, de modo a possibilitar a construção mais consistente de "modelos" ou padrões de formação e desenvolvimento dos modernos sistemas de proteção social relacionados com determinantes econômicos, sócio-culturais e políticos, capazes de oferecer graus confiáveis de explicação para a variação das tendências detectadas nas suas complexas dimensões.

Muito embora seja este um esforço ainda em realização, carente ainda de resultados mais definitivos, parece-nos permitir, ou pelo menos sugerir, a possibilidade de reavaliar o nosso "caso". Muitas daquelas características que pareceriam compor a especificidade irredutível do sistema brasileiro de políticas sociais podem ser repensadas, à luz dos estudos internacionais sobre padrões de formação, desenvolvimento e crise do *Welfare State*. Em outras palavras, parece-nos ser possível, hoje, interrogar a literatura teórica e histórica sobre o assunto, para aí buscar instrumentos analíticos e sugestões de como pensar um determinado padrão de desenvolvimento e consolidação do *Welfare State* num país de capitalismo tardio como o brasileiro, que moldou a face mais completa do seu sistema de proteção social sob a égide de um regime autoritário, nos quadros de um modelo econômico concentrador e socialmente excludente.

Nesta seção, buscaremos examinar os quadros teóricos nos quais se têm desenvolvido os estudos sobre o *Welfare State*. Nossos objetivos são bastante delimitados. Em nível dos argumentos teóricos expostos pelas diferentes correntes, tratamos de identificar o conjunto de determinantes que permitirão - ou não - afirmar a pertinência do tratamento das políticas sociais brasileiras com as categorias que têm sido utilizadas para a compreensão do *Welfare State*. Em nível de hipóteses e relações mais precisas, buscamos identificar aquelas que oferecem efetiva ancoragem empírica para o tratamento do caso nacional. Finalmente, examinando algumas tipologias produzidas pelos estudos internacionais comparados, trataremos de verificar sua pertinência para o estudo do caso brasileiro.

A. AS CATEGORIAS SOCIAIS INTERNACIONAIS SOBRE O ESTADO DE BEM-ESTAR

É certo que o próprio conceito de *Welfare State* admite variações, segundo as correntes teóricas a que se filiam seus estudiosos. Para efeitos de economia de exposição, apresentamos, de início, algumas definições correntes para, posteriormente,

examinarmos as variações que podem contemplar, segundo distintas tendências de interpretação.

Para Briggs, o **Welfare State** é "[...] um estado no qual se usa deliberadamente o poder organizado (através da política e da administração) num esforço para modificar o jogo das forças do mercado em pelo menos três direções: primeiro, garantindo aos indivíduos e às famílias, uma renda mínima, independentemente do valor de mercado de seu trabalho ou de sua propriedade; segundo, restringindo o arco de insegurança, colocando os indivíduos e famílias em condições de fazer frente a certas "contingências sociais" (por exemplo, a doença, a velhice e a desocupação) que, de outra forma, conduziriam a crises individuais ou familiares; e terceiro, assegurando que a todos os cidadãos, sem distinção de **status** ou classe, sejam oferecidos os mais altos padrões de uma gama reconhecida de serviços sociais". 3/

Do ponto de vista mais substantivo das políticas envolvidas na noção do **Welfare State**, a tradição anglo-saxã em geral aponta, desde Beveridge, para aquelas direcionadas a: 1) garantia de renda (**income maintenance**); 2) saúde (**health**); 3) educação (**education**); e 4) habitação (**housing**). Considerando a seguridade social como o conjunto das ações referidas à previdência, à assistência social e à saúde (mesmo quando não vinculada a mecanismos contributivos), a OECD vem adotando uma definição de **Welfare State** que inclui, além da seguridade, as políticas estatais para a educação e a habitação.

Chamando a atenção para os aspectos tendencialmente universalistas das práticas de **Welfare**, Wilenski 4/ trabalha com a seguinte definição: "A essência do **Welfare State** é um padrão mínimo - garantido pelo Estado - de renda, alimentação, saúde, alojamento e instrução, assegurado a qualquer cidadão como um direito político e não como beneficência". 5/

Tomadas em seu conjunto, essas definições 6/ retêm alguns elementos que valem a pena sublinhar. Primeiramente, a referência à ação estatal na organização e implementação dessas políticas, independentemente do grau em que se efetiva a participação do Estado em cada uma delas. Em segundo lugar, e em decorrência, está envolvida, na concepção do **Welfare State**, uma determinada

3/ Cf. A. BRIGGS, "The Welfare State in historical perspective" in *Archives Européennes de Sociologie*, n.2, 1961, p.228.

4/ Cf. H.L. WILENSKI, *The Welfare State and Equality*. Berkeley, University of California Press, 1975, p. XIII.

5/ *Ibid.*, p.XIII.

6/ Muitos são os autores que assinalam o caráter culturalmente comprometido das definições de **Welfare** propostas por estudiosos ingleses, as quais não ajudariam a compreender o desenvolvimento e as características de outros tipos de Estados de Bem-Estar Social. Cf. N.G.S. KINI, "Approaches to a theory of comparative welfare policies", in S. AYAR, org. *Perspectives on the Welfare State*, Bombaim, Manaktalas, 1966.

relação Estado-mercado, na qual o primeiro tende a alterar o livre movimento, assim como os resultados socialmente adversos do segundo. Em terceiro lugar, está a noção de substituição da renda, quando esta é perdida temporária ou permanentemente, dados os "riscos" normais próprios das economias de mercado: a perda da capacidade de trabalho por condições de velhice, doença, maternidade, ou a situação de desemprego. Mas, também - principalmente na tradição anglo-saxã - a manutenção ou integração da renda, face ao patamar mínimo considerado satisfatório para atendimento das necessidades sociais vitais dos indivíduos e das famílias: ou seja, contemplam-se, também, aqueles que estão fora do mercado ou vinculados a ele marginalmente. Nesta acepção, as políticas de Welfare têm como referencial, menos o trabalhador contributivo, antes o conjunto dos cidadãos; por sua vez, este tem nelas a garantia do exercício de um direito e não a expressão de uma ação benevolente do Estado. Direito social, no caso referido às necessidades vitais socialmente consideradas: a alimentação, a habitação, a atenção à saúde, a educação - núcleo duro ou face predominante, na concepção de Titmus Z/ dos modernos Estados de Bem-Estar Social.

Assim expressas, essas definições constituem, ainda, instrumento analítico suficiente para nos capacitar a tratar as políticas sociais no Brasil através da categoria de Welfare State. Se, de um lado, a referência substantiva às ações concretas do Estado poderia tentar-nos afirmar sua pertinência, a referência às práticas de income maintenance, referidas aos direitos básicos da cidadania, parece remeter a um quadro bastante estranho à realidade brasileira. Entretanto, há que se considerar que essa dimensão do Welfare State não apenas esteve ausente ao longo de toda sua história, como parece ser um componente que caracteriza muito mais um determinado padrão, assim como tendências recentes dos Estados de Bem-Estar Social. Para examinar essa hipótese, parece-nos, então, necessário, recuar para um plano mais geral de discussão, identificando, nas grandes correntes teóricas, as soluções que se tratou de encontrar para as seguintes questões: qual a natureza do Estado de Bem-Estar Social nos quadros do Estado e da economia capitalistas contemporâneos? Que razões explicam sua emergência? Quais os principais determinantes de sua expansão, ritmo de transformações e formas recentemente adquiridas? Parece-nos que, de posse dessas respostas, será possível extrapolar os conteúdos mais descritivos da noção de Welfare State, avançando em direção a definições mais universais.

É bastante recente o esforço exercitado no campo da teoria sociológica e da teoria política, visando à interpretação teórica das políticas sociais dos Estados contemporâneos. Até há bem pouco tempo, o debate científico sobre a política social foi dominado por juristas e economistas. A intervenção dos sociólogos e cientistas políticos dirigiu-se antes para influir na produção legislativa que para avançar na compreensão científica que sobre

Z/ Cf. R. TITMUS, Essays on the Welfare State. London, Allen & Unwin, 1963.

ela incidem. Desde o final dos anos 70, entretanto, verifica-se, nesse âmbito, um empenho mais decidido, envolvendo número já significativo de trabalhos e pesquisas, assim como o esforço de alguns autores, tentando captar e sistematizar as tendências teóricas que orientam aqueles trabalhos.

Talvez seja de Jens Alber a produção mais importante, que tratou de explicitar correntes teóricas e hipóteses de verificação empírica relacionadas à gênese e à expansão do **Welfare State**. B/ Segundo esse autor, é possível identificar quatro grandes correntes teóricas de interpretação do **Welfare State**. A principal linha de demarcação é a que coloca, de um lado, os modelos pluralistas e, de outro, os modelos marxistas. Por sua vez, cada uma dessas orientações, segundo Alber, divide-se em dois tipos de abordagem: a funcionalista e a que opera com teorias de conflito (conflitualista, a partir de agora).

Os pluralistas concebem a instituição do **Welfare** como um produto geral dos processos de crescimento e diferenciação que acompanham a modernização da sociedade. Na sua versão funcionalista, as políticas sociais são relacionadas às exigências impostas pelo aumento e generalização dos riscos consequentes dos processos de industrialização e urbanização. Na sua vertente conflitualista, o **Welfare State** expressa demandas crescentes, alimentadas pelos processos de mobilização social e política, assinalando-se o significado dos direitos de associação, assim como a democratização do direito ao voto.

Para os marxistas, a política social é um produto específico do desenvolvimento capitalista, indispensável para garantir a acumulação de capital, assim como para regular os conflitos de classe. Na sua versão funcionalista, entende-se a política social como exigência do desenvolvimento econômico, enfatizando-se a ameaça que a exacerbação da explosão capitalista impõe sobre a reprodução da força de trabalho. Na sua tradução conflitualista, embora considerando as transformações estruturais, o desenvolvimento da política social é remetido antes aos protestos coletivos e à luta de classes.

Marxistas e pluralistas que trabalham na tradição do conflito podem privilegiar as demandas originadas "de baixo" - isto é, a afirmação das reivindicações do movimento operário -, privilegiar as iniciativas "do alto", as que expressariam o movimento das elites ou setores dominantes na defesa do próprio poder.

A partir dessas grandes linhas, Alber constrói um quadro das principais análises do **Welfare State** (Ver Quadro 1). Como todas as classificações, esta também admite contestações, seja por esquematismos, seja pela conhecida dificuldade de identificar, nos autores, um único fator explicativo. Entretanto, parece-nos interessante reproduzi-la, para melhor identificar os tipos de

B/ Cf. J. ALBER, *Dalla carita allo stato sociale*. Bologna, Il Mulino, 1986.

QUADRO I 8/

MODELOS FUNCIONALISTAS Exigências sistemáticas da Industrialização (capitalista)	MODELOS CONFLITUALISTAS Integração e Controle Social		
	Sob pressão da periferia (Política Social de "baixo")	Por iniciativa do centro (Política Social do "alto")	
	Tradição Durkheimiana	Tradição Weberiana	
	Reação às novas formas de vida e aos problemas gerados pela modernização (industrialização, urbanização, diferenciação) e pelo declínio funcional dos sistemas tradicionais de segurança.	Reação à democratização e à organização dos trabalhadores.	Reação ao declínio de legitimidade das elites políticas.
	ACHINGER	MARSHALL	BAIER
MODELOS PLURALISTAS	WILENSKY/LEBEAUX	(Direitos Sociais como consequência da institucionalização do papel do cidadão).	(Estratégia de legitimação e controle dos grupos dominantes e de seus aparatos administrativos).
		HEIMANN	GOLDTHORPE
		(Reação à questão operária e à organização do movimento social).	(Resultado dos conflitos entre grupos sociais e indivíduos).
		GEORGE	RIMLINGER
		(Redefinição dos problemas sociais em consequência do alargamento do sufrágio e do esforço do movimento operário).	(Exigência de legitimação e ideologia das elites políticas no contexto das instituições e dos problemas específicos da industrialização e da mobilização).
MODELOS INTEGRADOS - PETER FLORA			
Reação à politização dos problemas da modernização, variável segundo a estrutura organizativa envolvida e aberta a diversas soluções, segundo as características institucionais e a estrutura organizativa do Estado.			

QUADRO I (continuação)

		TRADIÇÃO MARXISTA	
Tutela da acumulação capitalista e tentativa do Estado de corrigir os efeitos negativos		Programas de pacificação e de controle que seguem a exasperação dos conflitos de classe.	Programas de qualificação impostos pelos interesses do Estado.
	OFFE	KORPI	HABERMAS/OFFE
	NARR/OFFE LENHARDT/OFFE		VOBRUNDA
	(O Estado tutela a reprodução ameaçada da força de trabalho, regula a participação no processo produtivo e persegue uma ordem de prioridade típica do sistema capitalista, dispensa do medidas pacificadoras de políticas sociais aos grupos privados de capacidade de luta).	(Gradual eliminação dos problemas de seguridade devidos à exploração graças ao crescimento do poder da classe operária em consequência da organização sindical e política; política social como resultado das relações de força das classes)	A assunção estatal das tarefas sociais para enfrentar as disfunções do capitalismo cria novos modelos e legitimação que, por sua vez, impõem um maior compromisso social.
			(Reação social integrativa necessária para a defesa do poder político sob o pretexto das organizações dos trabalhadores; dependência do Estado fiscal em relação à acumulação capitalista).
MODELOS	MULLER/NEUSUSS	O'CONNOR	PEVEN/CLOWARD
(NEQ)	(Operando na qualidade de centro ideal do capitalismo, o Estado tutela a reprodução ameaçada da força de trabalho (isto é, a produção de plusvalia). E estabiliza a acumulações.	(O crescimento do setor monopolista exige a socialização dos custos do trabalho e produz excesso de capacidade e de força de trabalho para cuja pacificação torna-se necessária a política social).	(Política Social como meio de participação/controlado do protesto coletivo provocado pelos ciclos econômicos do capitalismo).
		GINSBURGH	
		(Controle social dos trabalhadores que seguem a emergência dos sindicatos militantes e da organização política de classe operária. A garantia estatal da subsistência absolve temporaneamente funções pacificadas e disciplinares).	

MODELOS INTEGRADOS - GOUGH

(O desenvolvimento capitalista cria problemas e provoca conflitos de classe favorecido pela mobilização sindical dos trabalhadores, pela relativa autonomia do Estado e pela sua centralização (em parte devido à intensidade dos conflitos, mas, também, herdada pelo absolutismo). Tudo isso torna prováveis as reações públicas no campo social).

Fonte: Jens ALBER, op. cit.

*/ Veja-se bibliografia referente a este quadro ao final do Capítulo.

interpretações em níveis mais específicos de explicações. Ao fazê-lo, nosso interesse é muito menos o exame de cada autor citado (alguns dos quais relativamente desconhecidos), mas, antes, o exame dos argumentos desenvolvidos, de modo a destacar os elementos significantes de cada quadro analítico.

Para os pluralistas funcionalistas, basicamente vinculados à tradição durkheimiana (Wilenski, Lebeaux, Achinger), as instituições do Welfare constituem o produto de uma crescente necessidade de tutela social, nascida com a industrialização e a urbanização, que se expressa através de processos de mobilização e organização, os quais, ao serem respondidos, redundam em potenciação da burocracia estatal. Tal necessidade deriva, sobretudo, da separação dos produtores dos meios de produção, da separação entre a renda individual e a familiar e do enfraquecimento dos vínculos de parentesco e de vizinhança (consequência da migração interna e da urbanização). Por sua vez, os processos de organização são alimentados pelo alargamento da oportunidade de comunicação e associação nas grandes empresas e cidades, ao mesmo tempo em que cresce o potencial de controle do Estado, apoiado na crescente mobilização de recursos que o próprio desenvolvimento econômico possibilita. Finalmente, também a consciência (individual e coletiva) das crescentes oportunidades de realização das aspirações e reivindicações reduz a capacidade de suportar as carências materiais, estimulando as demandas por segurança social. Nesse nível de formulação, a teoria da modernização vê, como geral e inexorável, o processo que conduz ao surgimento e desenvolvimento do Estado do Bem-Estar Social.

Também os funcionalistas marxistas consideram a política social como resultante do desenvolvimento sócio-econômico, especificada, entretanto, como exigência do modo de produção capitalista. Dadas as contradições entre trabalho e acumulação no processo produtivo capitalista, a intervenção social do Estado é inevitável e, ao mesmo tempo, contraditoriamente limitada: para garantir a produção da mais-valia, é necessário que o Estado garanta a reprodução da força de trabalho, sempre que esta esteja sob ameaças advindas da intensificação da atividade produtiva. Também para a dinamização dos mercados, os sistemas públicos de transferência (salário indireto) funcionam como proteção à acumulação. Esta, porém, requer, além disso, a "paz social", o que significa a instituição de um sistema de controle sobre as classes trabalhadoras, de modo a mantê-las dentro dos limites toleráveis à estabilização do movimento de acumulação capitalista. Tal combinação contraditória de elementos de "assistência social" e controle, por parte do Estado (Müller e Neuss), é explicitada, em O'Connor, como contradição entre as exigências de acumulação e legitimação, nas condições do capitalismo monopolista, atravessado por crises de superprodução, realização e pelo desemprego. Em face desses processos, o Estado é levado a desenvolver políticas de sustentação da renda e, assim, dinamizar mercados e manter graus adequados de legitimação. Mas, o crescimento do setor monopolista exige, também, a socialização dos custos de reprodução da força de

trabalho, em particular de um processo de formação profissional, a patamares crescentes de qualificação, coerentes com os altos níveis de produtividade. Então, além de gastos sociais tradicionais, o setor monopolista estimula o crescimento do capital social, acentuando as contradições entre as funções do Estado, que se manifestam como crise fiscal no quadro mais amplo de crise do próprio Estado.

Nesse quadro analítico funcionalista, tanto os pluralistas quanto os marxistas não negam, certamente, que os conflitos políticos atravessam o desenvolvimento das políticas sociais. Entretanto, estas são entendidas, fundamentalmente, como ação preventiva, uma quase necessidade sistêmica para conservação e desenvolvimento da sociedade, com consideráveis graus de inexorabilidade.

A insistência de autores que trabalham na vertente da teoria do conflito é exatamente a de não ser possível deduzir diretamente a "reação" do Estado - no plano de ação social - da estrutura sócio-econômica, muito embora esta deva ser considerada. Somente a "interpretação" que a sociedade faz da realidade sócio-econômica pode transformar as exigências estruturais em necessidades e desafios políticos que requerem, estes sim, uma resposta institucional. A interpretação, a "tradução" de um problema social que vai prevalecer no campo político depende do êxito das lutas pela própria definição. Lutas que se processam na sociedade, não concebida em termos genéricos e sim considerando as relações de força entre seus vários segmentos, que perseguem objetivos conflitivos ou contraditórios (goldthorpe).

O trabalho de Marshall expõe, claramente, essa tradição conflitualista. Para este autor, a política social corresponde ao último estágio do longo processo de afirmação dos direitos civis: a universalização e a institucionalização dos direitos civis e políticos fornecem, aos grupos menos privilegiados, uma válida plataforma para obter - graças à sua maior força exercitada enquanto eleitores -, em primeiro lugar, a garantia de subsistência e, depois, a conservação de seu status, mediante transferências estatais realizada "fora" do mercado.

Quando o movimento operário nega que a indigência e a pobreza sejam meros resultados do arbítrio dos governantes (ou do destino) e redefine o problema social atribuindo-o a disfunções estruturais do sistema, passa a lutar por novas formas de ação social do Estado e constitui-se, assim, no principal apoio que sustenta o desenvolvimento do Welfare State (Heimann, Vic George).

No campo marxista, a orientação conflitualista também explica a política social pela força crescente da classe operária. Diferente dos pluralistas, o que se põe em primeiro plano de explicação são as relações de classe, assim como a função de controle sobre os conflitos sociais embutida nos sistemas de seguridade social, os quais, por outro lado, reiteram

os mecanismos de mercado. Certamente, essa tese geral admite variações, modificações.

Por exemplo, Walter Korpi, ainda que atribua o problema da seguridade social à ordem econômica capitalista, considera a política social como capaz de modificar seu funcionamento e a explica pelo crescente poder da classe operária. Vê o Estado como um potencial agente de transformação social, cuja ação é determinada pelas relações de força entre as classes. E quanto maiores forem os recursos de poder à disposição da classe operária, maior a probabilidade de que o Estado seja levado a agir no sentido do interesse dos trabalhadores. Os recursos de poder a que se refere são, sobretudo, a organização sindical, assim como a associação política dos trabalhadores em partidos socialistas. É através deles que, no Estado, os trabalhadores avançam sobre a fortaleza dos capitalistas - a propriedade privada - impondo-lhes limites.

Também numa perspectiva "positiva", Gensburgh entende que, ao cumprir a função geral de garantir a reprodução da força de trabalho, os sistemas de seguridade social, de um lado, estimulam o trabalho e, de outro, mantêm sob controle os grupos que não participam do processo produtivo. Embora não concebidos para promover o interesse dos trabalhadores, os sistemas de transferências públicas nascem sob pressão da militância sindical e dos partidos operários, os quais terminam por constituir-se, também, no principal foco de resistência às tentativas de redução dos gastos sociais do Estado.

Numa outra perspectiva, Peven e Cloward argumentam serem os sistemas de proteção social um forte mecanismo de controle, que se expandem ou se contraem segundo as flutuações cíclicas da economia capitalista, completando ou substituindo as formas primárias de controle (as que se processam no âmbito do próprio processo produtivo). O desemprego é o fator que mais contribui para a subtração de grupos cada vez mais numerosos da disciplina do trabalho, elevando o grau de agitação social; em resposta, o Estado é levado a criar um segundo sistema de controle - os sistemas públicos de seguridade - reabsorvendo massas expulsas do processo produtivo e submetendo-as a formas alternativas de disciplina. Nos períodos de expansão, esses sistemas tornam-se relativamente supérfluos; mas aqueles grupos mais passivos perdem seus benefícios rapidamente, ao passo que são os mais capazes de reagir, através de protestos coletivos, à sua diminuição, os que mais tendem a se beneficiar das prestações sociais dispensadas pelo Estado.

A argumentação de Claus Offe é mais abrangente. Para este autor, a institucionalização da seguridade social no sistema capitalista deve-se a três motivos. Em primeiro lugar, a expansão do trabalho assalariado pressupõe que o acesso a formas de vida não-mercantis seja regulado por lei, já que somente se tal acesso não for voluntário e livre, pode permanecer válida, com eficácia e durabilidade, a obrigação de vender a própria força de trabalho. O sistema de seguridade reforça aquela obrigatoriedade.

Em segundo lugar, tal sistema se faz necessário porque a industrialização capitalista põe em perigo a reprodução da força de trabalho, ao desagregar formas pretéritas tradicionais de proteção. Finalmente, as flutuações cíclicas do mercado de trabalho impõem que os "exércitos de reserva", criados e recriados pela acumulação capitalista, sejam "protegidos", de modo a permanecerem garantidos, seja a reprodução, seja o controle da força de trabalho, mesmo quando esta não é utilizada no processo produtivo. Se esse é o quadro estrutural que explica a gênese das políticas sociais para Offe, este autor, entretanto, distancia-se das teses funcionalistas mais estreitas, ao enfatizar o papel das reivindicações sindicais operárias, sobretudo nas primeiras fases de constituição do Welfare. Insiste, por outro lado, nas funções legitimadoras da política social, que não garante, tão-somente a estabilidade econômica, mas reforça a lealdade das massas. Nessa perspectiva, Offe tende a se aproximar dos teóricos conflitualistas, que vêem na institucionalização da política social o resultado das exigências de legitimação das elites políticas dominantes.

Porque parece ser exatamente esta a tese mais geral dos estudos típicos dos modelos conflitualistas, principalmente da corrente pluralista vinculada à tradição weberiana. Assim, o Estado assume funções sociais, como reação ao déficit de legitimidade, que se apresenta sob diferentes modalidades, segundo as diversas fases do desenvolvimento. Na origem da política social, o problema a enfrentar era a integração, no Estado burguês, do emergente movimento operário. Frente ao radicalismo das organizações sindicais e políticas dos trabalhadores, as elites operaram no sentido de fragmentar sua ação, fazendo com que os mecanismos de relação mais direta com o Estado, via política social, tendessem a afrouxar seus vínculos com organizações militantes (Rimlinger).

Nas suas variações, essa tese aparece, também, sob o argumento de que, dada a permanente necessidade de legitimar todo o sistema de poder, diante da perda de função legitimadora da ação política tradicional do Estado, as elites no poder encontram novas oportunidades de legitimação na política social, uma vez que esta pode responder aos novos problemas sociais gerados pela industrialização e pelo incremento demográfico. Com o auxílio de novos aparatos burocrático-assistenciais, naturalmente interessados na sua própria expansão, cada vez mais amplos setores previdenciários vão sendo colocados sob a regulamentação e administração estatal, fazendo com que a seguridade social deixe de ser simples instrumento de tutela dos segmentos mais indigentes e se torne um bem escasso, destinado a todos, e não-adquirível equanimente, senão sob a supervisão pública. Na luta distributiva, resultados mais favoráveis dependerão da capacidade dos vários grupos de fazer valer a ameaça de quebra do consenso, seja pela sua força eleitoral, seja pelas posições estratégicas que ocupam no processo produtivo. O autor que Alber examina, neste caso, é Horst Baier.

No campo marxista, a versão da tese do déficit de legitimidade aparece em Vobruda, Offe e, principalmente, em Habermas. A política social responde, em geral, à reação do Estado capitalista à organização e pressão do movimento operário, atuando no sentido da integração social. Entretanto, essa mesma garantia de integração altera a interdependência funcional do sistema econômico: os gastos sociais do Estado aumentam a dependência das finanças públicas dos recursos econômicos, estimulando as formas de intervenção política na economia; essa intervenção sobre setores, anteriormente autônomos, acentua a perturbação dos delicados mecanismos de interdependência funcional, gerando, também, novas e mais onerosas exigências de legitimação. O movimento é, portanto, em espiral: inicialmente, o Estado busca legitimar-se, atribuindo-se novas funções que, por sua vez, impulsionam novas reivindicações sociais. Isso o obriga a buscar novos mecanismos de legitimação, multiplicando as prestações sociais, o que contribui para a erosão das precedentes justificativas legais e normativas. Movimento em espiral que se faz, entretanto, através da crise, expondo, cada vez mais, a vulnerabilidade do sistema.

Obviamente, esse estudo classificatório tratou, também, de resgatar aqueles trabalhos que se afastam das tendências privilegiadoras de elementos únicos de interpretação, buscando modelos mais integrados de explicação - o que, de fato, melhor qualifica o atual estágio dessa produção. Alber destaca, entre eles, as produções de Peter Flora e de Ian Gough, autores que, segundo sua leitura, tentaram explicitamente desenvolver modelos integrados, fazendo convergir, na interpretação, elementos e condições diversas.

Peter Flora tenta conciliar elementos da teoria da modernização com aqueles da teoria do desenvolvimento político e organiza, para tanto, num único sistema interpretativo, três categorias de fatores: os processos de mobilização que estimulam soluções políticas, as iniciativas estatais alimentadas pela preocupação de garantir a ordem interna e a solidariedade política internacional. No centro da análise está a convicção de que os problemas de mobilização emergentes com a expansão do mercado, através da mediação das associações, exercem pressões sobre a burocracia estatal. Inspirado pelos modelos de desenvolvimento político descritos por Stein Rokkan, Peter Flora atribui a emergência do *Welfare State* na sociedade industrial aos problemas conexos aos processos de modernização, enfatizando que, no plano das instituições, as soluções variarão segundo fases e características do processo de desenvolvimento político.

Nas suas observações sobre o desenvolvimento, por exemplo, Flora entende que os problemas sociais postos pelos processos de industrialização e mobilização podem encontrar, em várias medidas, respostas institucionais do tipo assistencial privado, confessional, cooperativo, que serão, a seu modo, "filtradas" pelo Governo. Visto de sua outra face, partidos e grupos de interesse "filtram" aqueles processos que emergem com as novas oportunidades geradas pela concentração operária, pela maior

comunicação, transformando-os em pressão política sobre a autoridade estatal. Esses dois planos de pressão dão lugar a intervenções de governo, que variarão, segundo o grau de desenvolvimento alcançado pelo processo de construção do Estado e da Nação. É, na verdade, tal desenvolvimento que determina, de um lado, a estrutura-chave para a resolução dos conflitos e, portanto, das dimensões e peso político da "questão operária". De outro lado, define, também, o raio de ação governativa, que reflete o processo constitucional de centralização e de concentração de poder decisório, em particular do Executivo.

De posse desse quadro geral explicativo, Flora pode examinar a emergência e desenvolvimento do Welfare State na seguinte direção: o principal objetivo do Welfare State era, na origem, defensiva de integração e de estabilização. No sentido da conservação da estrutura existente, a política do Welfare permaneceu por muito tempo e é, até agora, em grande parte, defensiva. Entretanto, variaram as respostas às perguntas quem deve ser integrado e o que deve ser estabilizado. Inicialmente, a política de integração era dirigida exclusivamente à classe operária, a quem se necessitava limitar e canalizar a militância política contra o sistema; o que deveria ser estabilizado era o sistema econômico capitalista e a ordem política dominante. Hoje, o Welfare State estendeu-se, para cobrir outros estratos, além da classe operária, e perdeu seu caráter puramente defensivo; todavia, a integração e a estabilização continuam a ser funções essenciais. 2/ No campo dos pluralistas, portanto, parece ser de Flora a tentativa integradora em um modelo que, ainda trabalhando com elementos da vertente funcionalista, considera, como veremos, não apenas o quadro dinâmico dos conflitos, mas, também, a historicidade das soluções institucionais.

Na vertente marxista, Alber recupera o trabalho de Ian Gough, como paradigmático da tentativa integradora de diversos filões teóricos. Resumamos a leitura que faz de Gough:

"O desenvolvimento capitalista provoca a expropriação da força de trabalho e ameaça sua reprodução, mas tais problemas não dão lugar, necessariamente, a medidas de política social. A intervenção do Estado Social verifica-se quando a mobilização dos trabalhadores - por sua vez determinada, apenas parcialmente, pelo processo de acumulação - demonstra-se, na luta de classes, suficientemente forte para exercer pressão eficaz sobre o Estado. Por sua vez, a capacidade deste de realizar a política social será tanto maior quanto maior for sua autonomia relativa frente aos setores da classe dominante, assim como mais elevada for sua centralização (do poder decisório). Mas, a autonomia e a centralização do Estado não são, para Gough, função do estágio de desenvolvimento capitalista, pois dependem da evolução precedente da própria estrutura estatal e das conotações mais fortemente

2/ Cf. P. FLORA, "Soluzione o fonte di crisi? Il Welfare State in prospettiva storica", in M. FERREIRA, org. *Lo stato del benessere: una crisi senza uscita?* Firenze, Le Monnier, 1981, p. 1-2.

representativas ou, ao contrário, absolutistas e centralizadas, que tenham previamente adquirido."

De posse desse quadro, é possível, então, chamar a atenção, tanto para as diferenças, quanto para as similaridades entre as vertentes pluralistas e marxistas que trataram de explicar, teoricamente, as origens do *Welfare State*. Desde logo, cumpre assinalar a diferença básica que separa, entre os funcionalistas, a perspectiva pluralista da marxista. Enquanto para os primeiros (pluralistas), o *Welfare* explica-se, sobretudo, pela tendência geral de modernização (industrialização, urbanização e suas conseqüências sociais), para os segundos (marxistas), o *Welfare* é, antes de tudo, um produto do capitalismo e, portanto, historicamente datado no mundo ocidental. Em ambos, entretanto, as razões "estruturais" detêm peso principal na argumentação e o argumento é, fundamentalmente, de caráter dedutivista, o que parece estar sendo negado pelos teóricos conflitualistas.

Esses pluralistas ou marxistas tratam de buscar, para além das considerações estruturais, os fatores políticos que melhor possam explicar a emergência do Estado do Bem-Estar Social, aqueles fatores que se manifestam no campo das relações de força, de confronto de interesses diversos, etc. Obviamente, os modelos mais interessantes são aqueles que tentaram compor um quadro mais integrado de explicação (Flora e Gough) e, nesse particular, chama a atenção a recente retomada de Flora na tradição durkeimiana da teoria da modernização: como veremos posteriormente, este autor entende que, sob as características capitalistas das economias, são, entretanto, os processos mais gerais da modernização que podem compor um quadro explicativo mais convincente à compreensão da origem do *Welfare*. Não são, entretanto, tais processos, senão um ponto de partida para a explicação, que deve, também, contemplar outras condições propriamente políticas e político-institucionais.

Para o analista, entretanto, esse quadro de argumentação ainda é genérico e insuficiente, sempre que pretende examiná-lo da ótica de estudos comparativos e, principalmente, se sua preocupação é detectar, na teoria, os elementos explicativos que lhe permitem analisar, nas suas especificidades, casos nacionais diversos. Por isso mesmo, vale a pena agora identificar, nas correntes teóricas gerais, as hipóteses mais precisas que foram propostas e que, de fato, permitem uma ancoragem empírica mais clara. Isto é, vamos examinar as correntes de explicação, procurando destacar, nos argumentos gerais, as relações mais precisas que aí estão contempladas e que permitiriam, num momento posterior, estudos empiricamente reforçados sobre a origem e a expansão do *Welfare State* em países específicos.

Vejamos, em primeiro lugar, as hipóteses concernentes à origem do Estado do Bem-Estar Social e verifiquemos, inicialmente, como os funcionalistas (pluralistas ou marxistas) tenderiam a fatores estruturais na determinação da emergência do *Welfare State*.

Para os funcionalistas pluralistas pode-se afirmar que:

- os sistemas de seguridade social são introduzidos em todos os países industrializados e urbanizados, independentemente das diferenças específicas de níveis similares de urbanização e industrialização; portanto, pode-se esperar, nos diversos países, a introdução do sistema de política social;
- as variações, no tempo, podem ser explicadas pelos diversos inícios da industrialização: quanto mais precoce o deslançar da industrialização, mais precoce, provavelmente, será a introdução dos sistemas de proteção social.

Posição específica, em relação à origem, caberia a Peter Flora: a variação, no tempo, explica-se, tanto pela variação dos problemas sociais e políticos (determinados pelos processos de modernização), quanto pelo potencial das estruturas sociais intermediárias - a introdução da política social será mais precoce quanto mais intensa a industrialização e quanto mais fraca a possibilidade de soluções espontâneas e associativas.

Vejamos, agora, as hipóteses destacáveis da argumentação dos funcionalistas marxistas. Dada a tese geral de que a política emerge como resposta às exigências do sistema, esse argumento genérico se deixa transparecer, em alguns autores, na forma das seguintes relações:

- a política social nasce com os primórdios mesmo do capitalismo industrial; a formação de grupos homogêneos e concentrados de assalariados exige que a participação/exclusão no mercado de trabalho seja regulada de modo vinculante;
- a política social emerge com a necessária proteção ao desemprego, fenômeno típico e cíclico do processo capitalista de acumulação; ao institucionalizar-se, tal proteção impulsiona o desdobramento do **Welfare State**;
- a política social é fortemente relacionada às características do modo de produção capitalista, mas é consentânea à fase monopolista do capitalismo, sendo introduzida e institucionalizada por exigências da dinâmica monopolista de acumulação de capital.

Vista em conjunto, a perspectiva funcionalista, tanto pluralista quanto marxista, produz um reduzido campo de hipóteses que podem apoiar estudos de verificação empírica. Por outro lado, pouco auxiliam na compreensão das diferenças entre os processos de origem do **Welfare State**, seja no que se refere ao momento, mesmo de organização das ações sociais do Estado como sistema de política, seja no que tange às diferenças institucionais. Ao criticar as visões funcionalistas, muitos autores chamam a atenção para o fato de essa perspectiva ser incapaz de, sozinha,

explicar porquê, na Europa Ocidental, a introdução de fortes sistemas de seguridade social ocorreu em países que não apresentavam os maiores graus de desenvolvimento capitalista, de industrialização, de urbanização, etc. Considerar essas questões parece ser a intenção dos autores que trabalham, levando fortemente em consideração a dinâmica dos conflitos sociais e políticos, para além, então, de hipóteses tão-somente de tipo estrutural.

Entre os pluralistas conflitualistas, convém examinar dois blocos de hipóteses: as explicitadas pelos que enfatizam as pressões advindas de "baixo" (setores subalternos, não-privilegiados) e as que sublinham as pressões originadas do "alto" (comportamento das elites dominantes).

No primeiro bloco, destacam-se duas hipóteses de análise:

- os sistemas de seguridade social sucedem à universalização do direito a voto e quanto mais precocemente esta se der, mais rapidamente tende a ser introduzida a política social;
- a política social resulta da mobilização e organização operária e quanto antes tais fenômenos ocorrerem, mais precoce tenderá a ser a emergência dos sistemas de proteção social.

No segundo bloco, isto é, entre os que priorizam as pressões "desde o alto", as hipóteses sobre a origem do Welfare são as seguintes:

- quanto menor a legitimidade democrática do regime, tanto maior a disposição de introduzir as políticas em resposta à mobilização operária;
- quanto mais limitada a influência da burguesia industrial sobre os mecanismos político-representativos, mais precoce a introdução dos sistemas de proteção social em resposta (preventiva) à mobilização operária.

Peter Flora, além de partilhar dessa última tese, adiciona outras mais: o mais alto grau de centralização política, o mais intenso envolvimento em conflitos internacionais e a menor influência dos conflitos confessionais, técnicos e lingüísticos são também fatores explicativos da maior precocidade da introdução das políticas sociais.

Também entre os marxistas que trabalham na perspectiva da teoria do conflito (principalmente neomarxistas), é possível separar os que enfatizam as pressões "de baixo" dos que privilegiam as pressões "do alto". Entre os primeiros, a hipótese geral sobre origem é a seguinte:

- há uma forte correlação positiva entre os graus de consciência operária, organização sindical e política dos

trabalhadores e a precocidade da emergência do **Welfare State**.

Entre os que enfatizam as pressões "desde o alto", pode-se destacar:

- dada a mobilização operária, será mais rápida a introdução da política social quanto maior for a concorrência entre setores dominantes e a necessária busca, pelos contendores (de cima) de alianças interclasses;
- dada a organização da classe operária, mais rápida será a introdução do sistema de proteção social quanto mais centralizado e relativamente autônomo (em relação aos interesses dominantes) for o aparato de Estado.

Examinemos, agora, as hipóteses que podem ser extraídas dos argumentos gerais sobre o desenvolvimento ou a expansão do **Welfare State**.

Os pluralistas funcionalistas atribuem a expansão dos sistemas públicos de proteção social:

- ✶ - à generalização das situações de riscos: cresce o número de trabalhadores dependentes e de anciãos, enquanto diminui o potencial assistencial das redes de grupos sociais primários (dada a diferenciação e a maior mobilidade);
- ✶ - à crescente disponibilidade de recursos em mãos do Estado permitida pelo próprio grau de desenvolvimento econômico.

Para os marxistas funcionalistas, as relações mais claras ocorrem entre a expansão do **Welfare State** e:

- os efeitos negativos crescentes do processo produtivo e a socialização crescente dos custos de reprodução da força de trabalho;
- ✶ - o crescimento do setor monopolístico e a conseqüente explosão de mão-de-obra excedente, o que obriga o sistema a ampliar a proteção social.

Em Peven e Cloward, há uma correlação negativa: a longo prazo, o gasto social tende a cair e, assim, o **Welfare** tende à estagnação, dadas as depressões cíclicas e conjunturais da economia.

Entre os funcionalistas, há autores pluralistas e marxistas que explicam a expansão do **Welfare State** por um movimento de convergência internacional, este, por sua vez, explicado, seja pela lógica comum do desenvolvimento capitalista, seja pelas características também gerais do processo de modernização. Peter Flora, ao considerar os fatores internacionais no movimento de expansão dos sistemas de proteção, atenta para os processos de

difusão que atuam no sentido de acentuar a convergência e semelhanças entre os distintos países.

Pode-se verificar, então, que funcionalistas, pluralistas ou marxistas tendem a imputar aos aspectos comuns e gerais do processo de industrialização (capitalista) o desenvolvimento similar dos sistemas de prestações sociais públicas nas economias industriais contemporâneas. É certo que os pluralistas assinalam uma expansão contínua, ao passo que os marxistas tendem a sublinhar um desenvolvimento descontínuo, que tem como pano de fundo as crises cíclicas das economias capitalistas.

Obviamente, para as correntes que enfatizam os conflitos, as hipóteses sobre o desenvolvimento do Welfare State são relacionadas menos a características estruturais do desenvolvimento econômico e muito mais à dinâmica dos processos políticos. Para os pluralistas que enfatizam as pressões "desde baixo", a expansão se deve:

- à institucionalização dos direitos da cidadania e à elevação da "demanda por equidade", ancorada no princípio da igualdade frente à lei;
- à crescente influência dos sindicatos, ao maior peso da representação parlamentar dos partidos operários, à participação dos partidos de esquerda no Governo. Em ambas as hipóteses, quanto maior o peso relativo daqueles fatores, maior deverá ser tanto o número de protegidos, os tipos de benefícios sociais, quanto, finalmente, o gasto social estatal;
- à competição pelo voto nos anos eleitorais.

Para os pluralistas conflitualistas que enfatizam as pressões "desde cima", o movimento de expansão do Welfare State explica-se:

- pela exaustão das modalidades tradicionais de legitimação e, portanto, pela constante introdução de novos mecanismos legitimadores, a expansão da política social sendo o mais corrente;
- pela maior mobilidade de recursos possibilitada pelo crescimento dos aparelhos burocráticos do Estado;
- pela própria instituição dos programas sociais, que criam a base em que se afirmam os interesses expansionistas das burocracias e categorias profissionais envolvidas.

Para os marxistas que privilegiam o conflito e as pressões originadas "desde baixo", as hipóteses em relação à expansão do Welfare State podem ser assim explicitadas, ou seja, o desenvolvimento do Welfare State está relacionado:

- ao reforço (político e organizacional) da classe operária; quanto mais forte a organização da classe operária, menores as probabilidades de redução cíclica do gasto social;
- em consequência, às ondas de greve e contestação social, com objetivos de integração política e controle social; neste caso, quanto mais elevados os índices de greve, maior o crescimento das prestações sociais;
- negativamente, quanto aos ciclos expansivos do sistema econômico, isto é, o *Welfare* tende a crescer nas recessões e a restringir-se nas expansões, devido ao peso inverso que, em relação a ele, mantém o sistema primário de controle sobre o trabalho (o próprio processo produtivo).

São escassas as hipóteses que sustentam verificação empírica e comparativa destacáveis da argumentação dos marxistas que enfatizam as pressões "desde o alto". Eventualmente, poder-se-ia extrair do trabalho de Vobruda a seguinte formulação: quanto menores as distâncias entre maioria e minoria no Governo e quanto mais incerto for o resultado esperado das eleições, tanto mais forte a tendência à expressão das prestações sociais.

Enfim, no universo dos "modelos conflitualistas", parece ser a força crescente do movimento operário o motor principal que explicaria a expansão dos sistemas de seguridade social, seja pelas suas demandas específicas por proteção, seja pela reação que provoca no comportamento dos setores dominantes. Para os pluralistas, tal reação se manifesta através dos ciclos eleitorais; para os marxistas, tenderia a corresponder a ondas de protestos e greves. Acresce-se a isso a afirmação, de parte dos pluralistas conflitualistas, de que a própria capacidade administrativa do Estado, crescente, estimula a expansão do sistema, dados os interesses particulares das burocracias em ampliar seus recursos de poder e sua margem de competência.

Algumas considerações de caráter mais sintético podem ser feitas, quando se considera o conjunto dos argumentos teóricos e das hipóteses específicas sobre origem e expansão do *Welfare State*. É certo, como afirma Ascoli 10/, serem muitos os pontos comuns partilhados por pluralistas e marxistas, seja nas vertentes funcionalistas ou conflitualistas. Tanto em relação à origem quanto à expansão, a relação entre o desenvolvimento econômico e o *Welfare State* parece inevitável. No nível da argumentação teórica geral - desconsideradas as diferenças específicas - os "elementos essenciais para a análise da emergência e desenvolvimento dos modernos sistemas de proteção social podem ser sinteticamente indicados: a modernização, a industrialização e a urbanização, para uns, o desenvolvimento capitalista, para outros, trazem consigo os impulsos básicos que

10/ Cf. U. ASCOLI, "Il sistema italiano de welfare", in _____, org., *Welfare state all'italiana*, Laterza, 1984.

farão desencadear, ao final, a emergência de um sistema nacionalmente articulado, sob administração estatal, de proteção social. Para os que se afastam do mecanismo dedutivista e consideram os conflitos sociais como núcleo dinâmico desse processo, fundamental é a presença organizada da classe operária, seja pela própria capacidade de impor seus objetivos, seja pelas reações preventivas ou de estratégia política que provocam no comportamento das elites e do próprio Estado.

No plano das hipóteses que possibilitam alguma ancoragem empírica, é verdade que não apenas é restrito o número de relações que podem ser extraídas dos argumentos, como, neste nível, as diferenças entre as correntes e filiações teóricas parecem perder nitidez.

De todo modo, argumentos gerais e hipóteses específicas parecem compor um quadro complexo que ganha utilidade para a análise dos casos nacionais de emergência e expansão dos modernos sistemas de proteção e bem-estar social, em face do forte suposto presente nestas teorias: o de que, ingressando determinado país em estágios mais avançados do desenvolvimento capitalista ou da modernização, pode-se esperar que desenvolvam sistemas públicos (ou pelo menos regulados pelo Estado) de proteção social. As variações, no tempo, tanto da emergência quanto da expansão desses sistemas, devem-se a razões históricas complexas, em particular à estrutura e à dinâmica do campo dos conflitos sociais, nas suas expressões econômico-corporativas ou mais claramente políticas.

Permanece, entretanto, para o analista, uma certa insatisfação, quando busca apoio e instrumental teórico neste campo. Afinal, consideradas em seu conjunto, essas explicações estão muito fortemente referidas a um parâmetro temporal, tomado como central para captar as diferenças entre os diversos processos de constituição do Welfare State: quando emergem? E com que ritmo avançam? Diferenças no plano da sua estrutura institucional, nas suas dimensões, nas suas relações com o sistema político - estas são apontadas de modo muito tênue nas formulações que examinamos, mas são, obviamente, cruciais para o analista interessado em munir-se de instrumental teórico para não somente estudar um caso nacional, mas estudar um quadro dos padrões internacionais de montagem dos sistemas de proteção e bem-estar. Na próxima seção, desejamos interrogar a literatura recente, exatamente para ampliar naquela direção nossos instrumentos analíticos.

9. Modalidades Estruturais e de Evolucionamento do "Welfare State"

Identificar um quadro de determinações que permita dar conta, tanto da emergência dos modernos sistemas de Welfare,

quanto das suas variações substantivas e formais, parece ser o esforço desenvolvido por Flora e Heidenheimer, em recente trabalho. 11/ Frente às diferentes interpretações teóricas de orientação durkheimiana, weberiana ou marxista, Flora parte da afirmação de que é comum, aos clássicos, a idéia de que, pelo menos no âmbito europeu, o crescimento do moderno **Welfare State** pode ser interpretado como uma resposta a dois processos fundamentais: a expansão do capitalismo, que se torna o modo de produção dominante após a revolução industrial, e o movimento que vai da formação do Estado nacional à sua transformação em democracia de massa a partir dos últimos decênios do século XIX. Instituições assistenciais desenvolveram-se sob a égide dos Estados absolutistas, mas esta é, sobretudo, a pré-história do **Welfare**. Seu início efetivo dá-se exatamente com a superação dos absolutismos e a emergência das democracias de massa e, nesse sentido, o moderno **Welfare** pode ser interpretado, segundo Flora, como uma resposta à crescente demanda por igualdade sócio-econômica ou, como quer Marshall, como a institucionalização dos direitos sociais em relação ao desenvolvimento dos direitos civis e políticos.

Mas o **Welfare** é bem mais que um mero produto da democracia de massas. Constitui-se pela transformação fundamental do próprio Estado, de sua estrutura, de suas funções e da sua legitimidade. As funções estatais de garantia de segurança externa, liberdade econômica interna e igualdade frente à lei são progressivamente substituídas por uma nova razão de ser: a distribuição de serviços sociais de base securitária e as transferências em dinheiro, segundo critérios estandarizados e de rotina, não limitados à assistência de emergência.

Nesse sentido, o **Welfare** é, não só uma resposta à demanda por igualdade sócio-econômica, mas, também, uma resposta à demanda de segurança sócio-econômica. Segundo aqueles autores, é o processo de expansão capitalista que subjaz aqueles movimentos políticos de transformação do Estado. Na tradição marxista, o **Welfare**, em última instância, constitui-se em uma resposta aos conflitos de classe e às crises cíclicas do capitalismo. Por isso mesmo, sua história só tem início em fins do século XIX, com o agravamento dos efeitos do ciclo econômico sobre as condições de vida dos trabalhadores com a intensificação dos conflitos de classe. Ao integrar essas perspectivas, Flora pode, agora, afirmar serem a segurança e a igualdade as duas dimensões fundamentais do **Welfare**.

Entretanto, Flora deve enfrentar o seguinte problema: os estudos históricos sobre o **Welfare** mostram que: a) não foram as sociedades européias mais avançadas em termos democráticos e capitalistas que primeiro desenvolveram as instituições e políticas do moderno **Welfare State**; b) os Estados fascistas que se firmaram após a Primeira Guerra não apenas não desmantelaram

11/ Cf. P. FLORA & A. HEIDNHEIMER, *Lo sviluppo del welfare state in Europa e in América*, Florença, Il Mulino, 1984.

aquelas instituições, como, em alguma medida, até mesmo as desenvolveram; c) um país não-democrático e não-capitalista, como a URSS pós-1971, criou instituições muito similares. Em suma, o Welfare State parece ser um fenômeno bem mais geral de modernização, não-exclusivamente vinculado à sua versão "democrático-capitalista". 12/

Será na teoria (complexa) de modernização elaborada por Durkheim que Flora buscará explicação para a generalidade do fenômeno histórico do Welfare. Sintetizemos seu argumento.

Em termos gerais, na perspectiva durkheiminiana, o Welfare pode ser interpretado como uma tentativa de criar nova forma de solidariedade em sociedades altamente diferenciadas, buscando resolver os problemas correlatos à divisão do trabalho. Enfraquecidas as antigas associações e poderes intermediários das sociedades, ampliam-se as oportunidades de individualização; por outro lado, os múltiplos processos de transformação da vida social impõem mecanismos de centralização. Esses processos fundamentais se refletem nas instituições do Welfare: "[...] as burocracias públicas assumem muitas das funções antes desenvolvidas por unidades menores, enquanto as transferências e serviços tendem a tornar-se cada vez mais individualizados". 13/ -

Mas, o Welfare longe está, nessa ótica, de constituir-se em uma resposta absolutamente satisfatória aos problemas fundamentais das sociedades diferenciadas: a anomia e a desigualdade. Nas sociedades industriais, a anomia refere-se a um déficit de regulação, produto do crescimento da economia de mercado, que se manifesta em instabilidade econômica recorrente e intensificação dos conflitos industriais. É certo que, ao instituir mecanismos de garantia de renda e prestação de serviços individuais, o Welfare pode enfrentar a questão das necessidades materiais dos indivíduos, ainda que não tenha sido capaz de atuar na origem dessas mesmas necessidades. Foi assim limitado na tentativa de estabilizar o mercado e institucionalizar as relações e conflitos industriais. Respondeu, então, muito mais ao problema da insegurança econômica que à questão geral da anomia das sociedades modernas. Enfrentar mais fortemente a questão da anomia teria, historicamente, significado o aprofundamento da regulamentação normativa. Na complexa tradição cultural ocidental, tal seria possível sempre que "justa", isto é, sempre que respeitados os ideais de igualdade, na sua dupla e contraditória dimensão de "igualdade de resultados" e "igualdade de oportunidades".

A igualdade de resultados supõe um critério igualitário na alocação de recursos, produtos e serviços - uma redistribuição adequada às necessidades e referida à segurança econômica. Ao responder a esse tipo de demanda por igualdade, pode-se perceber o sentido das políticas de Welfare de garantia de renda mínima

12/ Cf. P. FLORA, op. cit., p. 35.

13/ Ibid, p. 35.

(assistência aos pobres, salário-mínimo, pensão social, instrução obrigatória, serviços sociais, etc.), distintas de esforços redistribuídos no sentido estrito (o imposto progressivo sobre a renda). Responder á demanda por igualdade de oportunidade (o exemplo mais claro é o desenvolvimento da educação secundária compreensiva, mas, também, os programas de seguros sociais proporcionais á renda) significou, entretanto, implicitamente, a legitimação da desigualdade: enfatizando o mérito, reforçam-se as bases da sua definição - as diferenças de renda e de condições sociais.

As dimensões, então, de segurança e igualdade, constituem-se em objetivos contraditórios do Welfare, mas que podem interagir e completar-se e as respostas á demanda por segurança reafirmam, na sua face meritocrática, as posições sociais, contribuindo para a estabilização da desigualdade. Mas, ao fazê-lo, a desigualdade pode ser atenuada, uma vez que os estratos mais pobres da população são os mais inseguros e, portanto, tendencialmente, mais demandam segurança. O equilíbrio relativo entre esses objetivos, na edificação e transformação do Welfare, variam historicamente, assim como têm impactos diferenciados no plano institucional. O esquema que Flora elabora para aproximar-se dessas variações é apresentado a seguir. Em que medida os objetivos de segurança são alcançados, quais seus pesos relativos, que diferentes prioridades assumem. Estas questões admitem respostas distintas, segundo países e fases de suas transformações.

REDISTRIBUICAO

	Igualdade de (mínimos	I G U A L D A D E	resultados nacionais)	
Segurança "Social"	Segurança		Insegurança	Regulamentação dos mercados e das relações industriais
	Igualdade de	D E S I G U A L D A D E	oportunidade	

MERITOCRACIA

E essas variações, assim como seus impactos sobre as características institucionais do Welfare, relacionam-se a fatores-chave, no plano nacional, e a um fator posto no plano internacional. Em geral, as variáveis desenvolvimento sócio-econômico (industrialização e urbanização no contexto da organização capitalista da produção) e mobilização da classe operária (pressão versus ações defensivas do sistema político através das instituições do Welfare) e, mais proximamente, o desenvolvimento institucional (extensão do sufrágio, características do regime político), produzem efeitos convergentes que explicam a emergência dos Welfare, assim como as características que os diferenciarão entre si. No plano internacional, através do conceito de efeito de difusão, os autores dão ênfase ao fato de que, presentes já determinados processos de institucionalização do Welfare em dados países, suas inovações difundem-se sobre outros, atrasados, exercendo pressões no mesmo sentido.

Fundamental, para os autores, é a consideração da variável próxima - o desenvolvimento institucional, isto é, características dos regimes políticos, tanto no momento da emergência do Welfare, quanto ao longo de suas transformações, são cruciais para a explicação das formas institucionais que adquire o Estado do Bem-Estar Social: o maior ou menor grau em que se aproximam dos polos redistribuição/meritocracia, formas mais assistencialistas e seletivas versus tendências mais universalistas na dispensa dos bens e serviços sociais, a maior ou menor fragilidade ou força com que serão consagrados os direitos sociais, etc.

O estudo que fazem do "ambiente constitucional" europeu ilustra bem o tratamento dado a essa variável crucial. Reproduzimos aqui sua argumentação e hipóteses.

O primeiro argumento diz respeito à dinâmica da conquista e expansão dos direitos sociais. Da mesma maneira que acontece com o direito ao voto, isto é, desde que concedido a um grupo da população, cedo ou tarde outros grupos pressionam pela extensão desse direito - os esquemas de proteção social institucionalizados previamente para certas categorias de trabalhadores são, posteriormente, demandados por outras, inclusive setores de classe média. Diferente, entretanto, é o sentido desse movimento no caso do direito ao voto, o movimento propagou-se de cima para baixo da escala social; no caso dos direitos sociais, a difusão tendeu a fazer-se no sentido inverso. Por outro lado, diferentes também são as reações negativas do sistema político, nas condições de crise das sociedades modernas: abolir as eleições pode ser um caminho para romper com as condições dos direitos políticos, nas instituições do Welfare não têm sido desmanteladas (ainda que possam sofrer transformações nos Estados autoritários).

O outro argumento se refere à relação entre as políticas sociais e o sistema político. Segundo os autores, "[...] é provável que a introdução e o alargamento do direito ao voto, e a

introdução legal ou de fato da responsabilidade parlamentar criem um ambiente favorável ao desenvolvimento do *Welfare State*, já que fazem crescer a oportunidade para os grupos economicamente em desvantagem de articular, agregar e representar seus próprios interesses e demandas, e obter, enfim, o poder executivo". 14/

A luz da interação dessas variáveis, os autores fazem um estudo das distintas probabilidades e configurações que podem mais precisamente explicar a emergência e características do *Welfare* europeu, em fins do século XIX e início do século XX. Ainda que conscientes das dificuldades de classificação dos regimes, optam por trabalhar em quatro tipos: democracia liberal e democracia de massas (regimes parlamentares) e monarquias constitucionais de sufrágio limitado e de sufrágio ampliado. O quadro de possibilidades que compõem, então, para pensar as relações entre direitos políticos, representação parlamentar e direitos sociais é mostrado na página seguinte.

As monarquias constitucionais com sufrágio limitado (ou representação por "estados") tendem a desenvolver sistemas relativamente indiferenciados e localizados de assistência aos pobres, segundo o conceito paternalista de dever e responsabilidade pela proteção a súditos necessitados e obedientes. É a caridade, e não o direito que justifica os benefícios e esses, habitualmente, são concedidos sob forma não-monetária somente às pessoas incapazes de trabalhar. Em face das crescentes necessidades sociais, esses regimes tendem a expandir esse formato de assistência, sem que naturalmente se desdobre daí um outro, baseado no direito social.

As democracias liberais com sufrágio limitado, fundadas na propriedade, no imposto ou no status social tendem a restringir a assistência pública no quadro mais geral da limitação à intervenção do Estado. As despesas com a assistência oscilam com relativa independência da crescente necessidade social. Em geral, mantêm sistemas assistenciais indiferenciados e localizados, dirigidos a pessoas incapazes que, nessas condições, perdem (se antes o tiveram) seus direitos políticos. Esses regimes opõem-se aos esquemas securitários obrigatórios, muito embora possam subvencionar associações voluntárias de mútuo socorro ou outras iniciativas.

As democracias de massa têm grande probabilidade de desenvolver sistemas de assistência extensos, diferenciados e centralizados, baseados no direito social e em contribuições obrigatórias. Essa maior probabilidade deve-se ao enfrentamento com uma classe operária mais organizada e atuante através de partidos, assim como o sistema político envolve ampla competição pelos votos dos grupos sociais não-privilegiados economicamente. As variações que este sistema admite, no que tange ao formato da proteção social, devem-se, principalmente, às diferenças nos sistemas partidários (em particular a força e coesão do movimento

14/ Cf. P. FLORA, op. cit., p. 67.

operário), assim como as diferenças nos graus de desenvolvimento da burocracia estatal.

As monarquias constitucionais com sufrágio alargado tendem a desenvolver sistemas de assistência amplos, diferenciados e centralizados, fundados no direito social e em contribuições obrigatórias. Tal se deve, de um lado, à forte tradição paternalista e burocrática. De outro, à reação de defesa do Estado autoritário, que impulsiona o desenvolvimento das instituições de assistência social frente às pressões organizadas da classe operária. Historicamente, aliás, foram estes os regimes que mais precocemente introduziram os sistemas públicos obrigatórios, nacionalmente organizados, de seguridade social.

Regimes
Parlamentares

Democracia Liberal
assistência pública
como alternativa à
perda (ou ausência)
de direitos políticos
e civis.

Democracia de Massa
Direitos Sociais como
corolário democrático
dos direitos políticos
e como consequência de
competição eleitoral
dos partidos.

Regimes não-
parlamentares

Monarquias Constitucionais

Assistência aos pobres
como responsabilidade
paternalista em face dos "súditos"
necessitados.

Bem-estar social como
defesa autoritária contra a
(plena) cidadania política
e como consequência da
competição por lealdade.

Sufrágio limitado
(honours) ou representação
por "estado".

Sufrágio ampliado
(homens ou universal).

É claro que estas hipóteses e classificações estão muito fortemente referidas às características e ambiente político europeu; por outro lado, foram construídas para auxiliar a reconstituição de um momento particular, aquele da emergência do *Welfare State*, pretendendo dar conta de diferenças que se manifestam, principalmente, na origem. Mas são bastante úteis, cremos nós, para ampliar a compreensão de classificações e tipologias feitas por outros autores e que pretenderam examinar características mais permanentes de diferentes modelos de *Welfare State*.

A mais clássica tipologia, recorrentemente utilizada nos estudos de caso ou comparativos sobre o Estado do Bem-Estar Social é aquela organizada por Titmus.

Em *Social Policy - An Introduction*, numa das primeiras tentativas de estudar comparativamente o *Welfare State*, Titmus desenvolve uma classificação dos vários tipos e padrões de política social, a qual passou a ser um referencial quase obrigatório dos estudos atuais. Segundo esse autor, é possível delinear três modelos de política social:

- o Modelo Residual (*The Residual "Welfare" Model of Social Policy*);
- o Modelo Meritocrático-Particularista (*The Industrial Achievement Performance Model of Social Policy*);
- o Modelo Institucional Redistributivo (*The Redistributive Model of Social Policy*).

Na base do modelo residual, a política social intervem ~~ex-~~post quando os canais "naturais" e "tradicionais" de satisfação das necessidades (família, rede de parentesco, mercado) não estão em condições de resolver determinadas exigências do indivíduo: a intervenção possui, então, o caráter temporalmente limitado e deve cessar com a eliminação da emergência social. As experiências inglesas das Leis dos Pobres devem constituir, para Titmus, a base desse modelo. Contemporaneamente, residual e seletivo (porque dirigido a grupos particulares de indivíduos, dotados de características específicas) parece ser, para o autor, o *Welfare State* nos Estados Unidos.

O modelo meritocrático-particularista ^{15/} fundamenta-se, por sua vez, na premissa de que cada um deve estar em condições de resolver suas próprias necessidades, em base a seu trabalho, a seu mérito, à ~~performance~~ profissional, à produtividade. A política social intervem apenas parcialmente, corrigindo a ação do mercado. O sistema de *Welfare*, por importante que seja, é tão-somente complementar às instituições econômicas.

Em ambos os modelos, o papel fundamental, como se vê, é o realizado pelo mercado. No primeiro, a política social ocupa um espaço marginal: é dirigida exclusivamente aos estratos mais pobres da população, aqueles que não querem ou não podem resolver suas necessidades através dos mecanismos do mercado. Portanto, teoricamente, afeta uma pequena parte da população; a maioria, supõe-se, utiliza-se dos canais institucionais privados (seguros, sistema bancário e de crédito, esquemas privados de aposentadorias, etc.). Ao Estado cabe a regulação geral dessas instituições e o desenvolvimento de um sistema de incentivos à poupança, à aquisição de propriedades e bens, ao trabalho. Titmus chega a chamar esse modelo de Assistência Pública (*The Public Assistance Model*). No segundo modelo - aparentemente Titmus o

 15/ Utilizamos, aqui, a "tradução" que faz Ugo Ascoli da expressão de Titmus *industrial-achievement performance model*, porque ganha melhor sentido em língua latina. Cf. U. ASCOLI, op. cit., p. 11.

aproximava das características da República Federal Alemã -, embora a ênfase sobre as virtudes e possibilidades do mercado esteja também presente, supõe-se, entretanto, a necessidade da ação corretiva e complementar do Estado e, portanto, a instituição de um sistema de Welfare.

O terceiro modelo - Institucional-Redistributivo - concebe o sistema de Welfare como elemento importante e constitutivo das sociedades contemporâneas, voltado para a produção e distribuição de bens e serviços sociais "extramercado", os quais são garantidos a todos os cidadãos universalmente cobertos e protegidos. Respeitando mínimos historicamente definidos de necessidades e condições de vida, tal sistema tende à instituição da renda mínima e dos mecanismos de integração de renda, assim como a constituição de sistemas públicos gratuitos na prestação de serviços essenciais, em particular os de saúde. Internamente, em geral, contém mecanismos redistributivos de renda e recursos. Países escandinavos e a Inglaterra exemplificaram esse modelo, que supõe a incapacidade do mercado de realizar, por si próprio, uma alocação de recursos tal que elimine a pobreza, atual ou futura.

Tal tipologia padece, também, dos males do esquematismo e da inevitável restrição do número de variáveis levadas em conta na sua construção. Claramente, na classificação de Titmus, as variáveis são, de um lado, a relação Estado versus mercado e, de outro, os destinatários das políticas (se poucos, se muitos, se todos), ausentes outras características que permitissem uma elaboração mais qualitativa do perfil institucional dos vários tipos de Welfare State. Dada tal restrição, a bem da verdade, não é tão clara a diferença entre os dois primeiros modelos e não é, então, por acaso, que os estudos que trataram de utilizá-la tenderam a tomá-la polarizadamente pelo primeiro e terceiro modelos.

Por outro lado, o modo como, dicotomicamente, apresenta-se nesta tipologia o duplo "residual" versus "institucional" (leia-se organizações institucionais públicas) não permite captar os mix históricos que compuseram diferentemente os pesos relativos do Estado, do mercado e do que vem sendo chamado o "terceiro setor" na organização mais geral da proteção social. Por "terceiro setor", os autores têm querido designar as instituições voluntárias e/ou de solidariedade, tanto as tradicionais (a família extensa, a comunidade local, a Igreja, as associações corporativas de corte tradicional), quanto as "modernas" (as formas contemporâneas de associativismo e cooperativismo, envolvendo associações de bairro, de moradores; as formas comunitárias e de vizinhança que se articulam, tanto para a demanda quanto para a intermediação da prestação de serviços sociais; além, é claro, da família nuclear, do voluntariado elitista, mas, também, o profissional-militante, etc.) - setor que, ao longo da construção e transformação do Welfare, mostrou-se sempre presente, transformando-se, ele próprio, em natureza e em relação com as instituições econômicas e públicas de prestação de serviços sociais. A sua recuperação analítica nos estudos e

tipologias de Welfare tem sido sublinhada pela literatura, principalmente a que tem-se dedicado à suposta "Crise do Estado Protetor". 16/

Um outro plano de discussão dessa tipologia diz respeito à sua pequena capacidade de apreender as relações entre o perfil da proteção social e a dinâmica do sistema de interesse e do sistema político. Já se viu, no nível dos argumentos teóricos e hipóteses interpretativas gerais, a importância que se tem dado, na compreensão do Welfare, tanto às características corporativas que, mesmo em sistemas mais universalistas, marcam o movimento de definição e conquista de direitos sociais, quanto à importância do sistema partidário e dos ciclos político-eleitorais na dinâmica da expansão dos sistemas de proteção social. Obviamente, esses fatores provocam impactos institucionais de monta sobre o perfil institucional que adquirem, em diferentes momentos, os sistemas de política social, o que a tipologia de Titmus resiste em captar.

Preocupado exatamente com os componentes corporativistas e clientelistas que parecem caracterizar certos padrões de Welfare, Ugo Ascoli empreende a tentativa de reelaborar a tipologia ditada, de modo a contemplar aqueles componentes, basicamente tratando de diferenciar o modelo meritocrático-particularista anterior. Segundo sua argumentação, há sistemas - e esse parece, a seu ver, ser o caso italiano - que, ainda que "respeitando" as principais diferenciações sócio-econômicas criadas pelo mercado (modelo meritocrático-particularista), tendem a subordinar os principais mecanismos públicos de distribuição dos recursos à lógica clientelista geral que parece regular o funcionamento do sistema político. Esse tipo, no qual os partidos tendem a monopolizar parte importante do acesso aos recursos públicos, distingue-se de um outro, no qual são, principalmente as organizações de interesses corporativos, que dispõem daquele "quase-monopólio". O esquema que propõe, então, alterando o proposto por Titmus, é o seguinte:

Tipos de Welfare

- A) Welfare "Residual" (caracterizado, principalmente, pela política seletiva)
- B) Welfare "Meritocrático-Particularista"
 - ↳ B1 "Corporativo"
 - ↳ B2 "Clientelista"
- C) Welfare "Institucional-Redistributivo" (caracterizado pela política substancialmente universalista igualitária, mais ou menos temperada pela política seletiva)

Essa classificação modificada é a que lhe permite afirmar e verificar a hipótese de ser o sistema italiano de Welfare do tipo

16/ Cf. P. ROSANCALLON, *La Crise de l'État Providence*. Paris, Seuil, 1981.

particularista-clientelista, assim como examinar suas transformações em direção a um tipo "institucional-redistributivo". 12/

Finalmente, deve-se assinalar que essa tipologia, inclusive a modificação introduzida por Ascoli, foi, por algum tempo, utilizada em termos de um evolucionismo linear: nos estudos de casos, pareceria que o modelo "universalista-institucional" de forte conteúdo igualitário constituía, na trajetória dos países, a superação ou a fase mais avançada de um processo de desenvolvimento do Welfare State que, em princípio, tinha início através do modelo "meritocrático-particularista". Interpretação linear que, nos estudos mais recentes, tem sido alterada, seja por não corresponder muito precisamente aos movimentos identificados em diferentes países, seja porque, sob o impacto da crise dos anos 80 e sob a direção conservadora de alguns governos, muitas das características universalistas e igualitárias de sistemas marcadamente do tipo "universalista-institucional" pareceriam estar sendo modificadas numa direção mais seletiva, residual e, portanto, particularista.

Creemos estar de posse, agora, de um instrumental teórico bastante diversificado e que pode permitir uma melhor aproximação ao estudo do padrão brasileiro de Welfare State. Os argumentos teóricos gerais, assim como as hipóteses analíticas enumeradas, permitem, desde logo, algumas opções para futuros estudos. Mas são principalmente os estudos mais recentes, aqui utilizados, que nos parecem mais profícuos para a tentativa de enfrentar as perguntas mais gerais a respeito da emergência e das características do Welfare no Brasil.

A nosso ver, os estudos comparativos de Flora, Heidenheimer e Alber, assim como a tentativa de generalização teórica que daí fazem, representam um avanço no campo da teoria sobre o Welfare State, por várias razões. A primeira delas - e mais geral - diz respeito à questão da historicidade do Welfare State e às sugestões, explícitas ou implícitas, que fazem com que esse fenômeno só possa ser sentido no quadro geral de transformação que ocorre a uma determinada etapa do desenvolvimento econômico e político das sociedades ocidentais. O Welfare State, na concepção desses autores, é historicamente datado e, por isso, não pode ser confundido com as iniciativas, múltiplas, de política social, que constituem a sua pré-história. Isso porque corresponde a uma efetiva reestruturação das relações entre o Estado, os grupos sociais e os indivíduos, que emerge no quadro de uma clara ruptura com a ideologia e a organização liberal da economia e da sociedade. Reestruturação, ou melhor dizendo, *реструктура*, que supõe a intervenção econômica e a regulação social por parte do Estado, alterando, sob essa forma, princípios próprios de funcionamento e reprodução da economia capitalista competitiva. Nesse sentido, os trabalhos nos quais nos apoiamos permitem superar a visão linear com que, freqüentemente, se tratou a

12/ Cf. U. ASCOLI, "Il sistema italiano de welfare", in U. ASCOLI, org., op. cit., p. 5-51.

história da constituição da seguridade social, vista principalmente da ótica dos tipos de riscos e das categorias sociais envolvidas e o movimento de expansão da cobertura.

Aquela seqüência tradicionalmente apontada - seguro contra acidentes de trabalho, seguro-saúde, seguro-velhice e seguro-desemprego, assim como as categorias de trabalhadores industriais de algumas poucas indústrias ("periculosidade"), trabalhadores industriais em geral, trabalhadores agrícolas, trabalhadores independentes, total das pessoas ocupadas - ganha sentido, quando confrontada a esse quadro mais geral que identifica as novas relações entre o Estado e a economia (Estado e mercado).

Mais importante ainda, esses estudos comparativos permitem avaliar melhor as "inovações institucionais" que ocorrem na emergência do *Welfare State*. Trata-se, aqui, de pensar efetivamente a nova estrutura do Estado ou, se quiser, a nova forma do Estado capitalista, no seu processo de transformação. Ou seja, destacar-se e expandir-se um aparelho social do Estado, com características de centralização e unificação, ocupado por uma crescente burocracia que pode desenvolver interesses e recursos próprios de poder fundados nas suas particulares relações com as "clientelas" ao *Welfare State*. Essa novidade institucional foi apreendida por esses autores na ênfase que colocam na edificação de um sistema público obrigatório de seguridade social, diferente daquelas formas e práticas pretéritas patrimonialistas assistencialistas ou liberal-associativistas (por exemplo, sociedades de socorros mútuos e subvenções estatais) - formas essas que nem sempre desaparecem em termos absolutos e muito menos no mesmo ritmo, mas, sem dúvida, passaram a ser determinadas, nas novas condições, pelas concepções e mecanismos dominantes de seguridade social.

Finalmente, no plano teórico, esses estudos sublinham, enfaticamente, ser impossível captar a racionalidade dessas transformações se não se levam efetivamente em conta os processos políticos que explicam, estes sim, tanto o momento da emergência, quanto as variações institucionais dos modernos *Welfare States*. A mediação do conflito político, na explicação, diz respeito, para Alber, Flora e Heidenheimer, principalmente a dois planos. O primeiro é o que destaca a emergência das organizações sindicais e políticas do movimento operário e os movimentos da luta política, seja o que aponta para suas conquistas efetivas, seja o que mostra as ações reativas e, até mesmo, preventivas, das elites dominantes, no sentido da integração da classe operária, da busca por legitimação, etc. O segundo plano é o que enfatiza as características do sistema e do regime político, incluindo a própria organização do Estado (graus e níveis de centralização, burocratização, etc.) nos diferentes momentos do processo de constituição do *Welfare State*.

Por outro lado, o exame das classificações e tipologias do *Welfare*, ampliadas pelas argumentações mais gerais de Flora, Heidenheimer e Alber, pode constituir-se, também, num

instrumental auxiliar na captação das características gerais do sistema brasileiro de políticas sociais, assim como das suas fases e expansão. Isso porque, ao enfatizarem características predominantes nos três tipos indicados, abrem caminho para que se possa repensar, num plano mais global, certas marcas do sistema brasileiro que, correntemente, têm sido entendidas como tão específicas, a ponto de impedirem ou inibirem o seu tratamento em termos mais gerais de Welfare State.

Na próxima seção, a título ainda embrionário e tentativo, empreendemos um estudo do padrão brasileiro de políticas sociais, à luz das indicações e sugestões contidas na literatura teórica sobre o Welfare State.

II - WELFARE STATE: O CASO BRASILEIRO

A. A Historiografia da Política Social Brasileira

Nesta seção, buscaremos destacar os elementos historiográficos referentes à produção de legislação social e formação do aparelho social do Estado brasileiro, de modo a, posteriormente, empreender um esforço de tratamento histórico analítico do processo de construção do *Welfare State* no Brasil.

Em relação às áreas de intervenção social do Estado, já vimos que parece haver uma seqüência relativamente comum à maioria dos países capitalistas ocidentais. A montagem de códigos, legislação e redes públicas de educação (principalmente básica) antecederia ações estatais nas áreas de saúde, previdência e assistência social, sendo, posteriormente, seguidas pela emergência de esquemas (e regulações) concernentes à habitação popular. No âmbito do núcleo do que hoje se considera a seguridade social, a seqüência mais comum pareceria ser a que vai da legislação e definição de esquemas de seguros contra acidentes de trabalho, seguidos dos esquemas de aposentadorias e pensões, quase concomitantes com a definição de seguros-saúde, para, finalmente, serem completados pela proteção ao desemprego (em geral, precedidos por algumas formas de proteção à família). A seqüência no Brasil não é muito diferente e tentaremos observá-la tomando as áreas que caracterizam o *Welfare*.

1. A Política Educacional

A ação do Estado brasileiro no campo da educação tem suas origens remotas no Estado Imperial. A obrigatoriedade da educação primária, assim como a divisão de competências entre União, estados e municípios, em relação à oferta e montagem de redes de ensino nos três níveis, já constam, também, da Constituição de 1981. Até 1930, entretanto, a efetivação de uma política nacional de educação faltavam recursos de diversas ordens, em particular os referentes a uma codificação integrada quanto ao território nacional, e os relativos à armação organizacional do Estado de

suporte à política, para além, é certo, da clara identificação e alocação de recursos financeiros adequados. Centralização doutrinário-pedagógica, unificação organizacional e institucionalização pareceriam, então, ser tarefas ainda a realizar, no âmbito do Estado Nacional, após 1930. Vejamos os principais momentos desse movimento.

Como já afirmamos em outro trabalho, a efetivação de uma política educacional nos Estados modernos pareceria responder, simultaneamente, a três processos: à definição dos parâmetros político-ideológicos sob os quais se deve processar a "socialização" dos cidadãos, uma resposta às pressões e demandas por extensão da cidadania e, enfim, às tarefas de reprodução ideológica de formação técnico-profissional da força de trabalho.

"Esses três aspectos, que, em outros padrões de formação dos Estados capitalistas, se desdobraram ao longo de um tempo contado em séculos ou pelo menos em muitos lustros, estiveram simultaneamente presentes no movimento de estruturação do sistema nacional de ensino brasileiro a partir de 1930. Desde a criação do Ministério da Educação e Saúde Pública, no ano da Revolução, até a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, em 1961, estruturou-se uma área do aparelho social do Estado que conferiu apoio material para a elaboração da política governamental da educação. Ao mesmo tempo, equacionou-se e amoldou-se uma resposta de caráter "capitalista" às pressões pela ampliação da cidadania e, paralelamente, foram delimitados os contornos de uma área de investimento privado.

Estava colocada, em 1930, uma questão nacional da educação, tanto em termos da unificação do sistema educacional e do fortalecimento da União, quanto dos seus conteúdos sociais, expressos nas várias plataformas de "educação pública e gratuita" - em resposta a reclamos que ganhavam força desde os anos 20.

Nessa questão educacional estavam presentes vários aspectos. Havia uma crítica ao dualismo imperante na Primeira República, fruto de uma divisão de competências entre a União e os Estados, imposta pelo "extremado" federalismo vigente. Dessa dualidade decorreria outra, como assinala Nagle, traduzida na contraposição entre "escolas de elite" (secundária e superior) e "escolas do povo" (primário e técnico-profissional). E, para além dos limites pelo federalismo, configurava-se uma situação mais geral: a natureza tradicional, dispersa e subordinada do aparelho administrativo ligado à educação no nível do Governo Federal e mesmo no da administração estadual.

Entre 1930 e 1945, desencadeou-se um intenso movimento de armação, no Executivo Federal, de um aparelho nacional de ensino e de elaboração de códigos e "leis orgânicas", visando a estabelecer diretrizes e estrutura organizativa para os diversos ramos e níveis da educação no país.

Do ponto de vista do processo de centralização e integração de um sistema nacional de ensino, vale lembrar seus momentos mais

importantes. A criação do Ministério da Educação e Saúde Pública, em 1930, seguiram-se o Conselho Nacional de Educação e o Conselho Consultivo do Ensino Comercial, ambos estruturados no âmbito do ministério e tendo por atribuição fixar diretrizes gerais para o ensino primário, secundário, superior e técnico-profissional. Essas diretrizes foram sucedidas, durante o Estado Novo e no decorrer de 1946, pelas Leis Orgânicas do Ensino - reformas e planos de caráter parcial, que afetaram cada um dos ramos e níveis, sem estabelecer, contudo, sua articulação segundo um critério nacional de continuidade e divisão do trabalho educativo.

A meta da criação de um "código de diretrizes da educação nacional" (segundo expressão da época), foi perseguida em toda a década dos 30 e sob o Estado Novo. Esteve mesmo prevista na Carta de 1934, quando se definiu a competência da União para fixar o plano nacional de educação - compreensivo de todos os graus e ramos -, para coordenar e fiscalizar sua execução em todo o País. Mas, até aí, não lograram chegar os impulsos centralistas vigentes.

A Constituição de 1946 reafirmava a competência da União para fixar as bases e diretrizes da educação nacional e, em 1948, iniciou-se a longa tramitação do Projeto de Diretrizes e Bases, que provocou acirradas discussões, um movimento político de envergadura, que foi transformado em lei somente em 1961.

Um novo passo só seria dado em 1953, quando Educação e Cultura se desvincularam da Saúde, constituindo um ministério específico.

Com a aprovação das Diretrizes e Bases e a criação do Conselho Federal de Educação, completou-se a centralização dos dispositivos básicos de controle estatal sobre a educação: conformara-se um aparelho educacional centralizado e o Executivo Federal armara-se dos instrumentos legais e de um plano geral de educação. O sistema nacional de ensino adquiriu um formato integrado e, a partir dos dispositivos centrais, asseguravam-se as margens das quais se efetivariam a descentralização administrativa, as prerrogativas do regime federativo e a relação entre a escola pública e a escola privada.

Não basta, entretanto, rastrear esse movimento tão-somente nos seus aspectos de centralização, unificação e controle. A constituição do aparelho educacional integrado, no Brasil, envolveu, pelas próprias características da etapa que estamos analisando, outros conteúdos que já estavam prenunciados desde os anos 20, sob os títulos mais gerais das demandas pela educação popular, pública e gratuita.

O encaminhamento da "educação popular", no pós-30, espelharia a diversidade e a transformação da estrutura de classes no processo de industrialização. As demandas populares pela extensão da cidadania, a estruturação material e legal do aparelho de educação respondeu com a reafirmação da

universalidade, gratuidade e obrigatoriedade do ensino primário, mas, ao mesmo tempo, com a organização de uma rede paralela voltada para a educação das "classes menos favorecidas"; assim, a "cidadania incompleta" dos setores assalariados se configurava na própria estratificação dual do aparelho escolar, em sistemas que articulavam diferencialmente os níveis primário-secundário e superior e, de outro lado, primário-pré-vocacional e profissional.

Nos primeiros anos da década de 30, a partir da criação do Conselho Consultivo do Ensino Comercial, foram estruturadas no Ministério da Educação a Inspetoria do Ensino Profissional e Técnico e a Divisão do Ensino Industrial. A reforma do ensino comercial, em 1931, deu início ao processo de articulação da rede técnico-profissional de ensino, que culminaria, entre 1942 e 1946, com as Leis Orgânicas do Ensino Industrial e Comercial (1942 e 1943, respectivamente) e com a instituição do sistema SENAI-SENAC, de associação escola-empresa, para educação e treinamento dos trabalhadores urbanos.

Se esse aspecto da organização do aparelho de ensino já traz, na sua própria estruturação, a marca mais geral do caráter de classe da economia e da sociedade brasileira na fase de constituição do "capitalismo industrial", também a delimitação das relações entre a escola pública e a escola privada revelam conteúdos peculiares. As polarizações liberdade de ensino - monopólio estatal sobre a educação, repetidamente presente no ocidente europeu nas disputas por competência entre o Estado e a Igreja, enredaram-se, aqui, numa outra questão: ainda que embrionariamente, tratava-se da delimitação de uma área específica de valorização do capital. Além das tensões entre o Estado e setores sociais que competiam pela "formação das individualidades", debatia-se, também, o direito do capital privado a um espaço de inversão na empresa educacional." 18/

Até certo ponto, a partir da Lei de Diretrizes e Bases, de 1961, está definida a estrutura-chave sob a qual se processará a EXPANSÃO do sistema, principalmente no pós-64. A reorganização desse sistema, entre o final dos anos 60 e o início da década de 70 (reforma universitária, introdução da formação profissionalizante no ensino básico e secundário), não se desviou muito daquela matriz. Medida importante foi a extensão da escolaridade obrigatória para oito anos (ciclo básico), definida nos fins de 60.

Impossibilitados de fazer, aqui, um exame desse processo de expansão e reorganização, verificando seus números mais significativos, assim como algumas características

18/ Cf. Sonia DRAIBE, *Bumpo e Megamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil, 1930/1960*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985, p. 68-72.

específicas 12/, assinalamos tão-somente alguns aspectos importantes, em relação à educação, no período que vai de 1964 até o início dos anos 80:

- a notável expansão quantitativa global do sistema, praticamente em seus três níveis, configurando um padrão de educação de massa bastante acentuado. Em termos de cobertura, entre meados dos anos 70, teoricamente se cobre, na oferta, 90% da faixa etária correspondente à educação básica; a população universitária passa de sua porcentagem histórica de 1% a 3% ou 4% da população, nos anos 80. Entretanto, os números globais escondem uma realidade, também numérica, muito perversa. Segundo algumas estimativas, no princípio dos anos 80, ainda oito milhões de crianças em idade de estudar encontravam-se fora da escola; a evasão escolar após as duas primeiras séries do ensino básico ultrapassava 50%, o que tendia a afunilar a pirâmide educacional desde sua base; a cobertura do ensino de segundo grau permanecia bem baixa; o contingente de professores leigos no ensino primário, principalmente na região Nordeste, mantinha-se acima de níveis toleráveis, etc.;
- praticamente em todos os níveis, a acelerada expansão parece ter sido acompanhada de uma tendência muito acentuada à deterioração da qualidade do ensino, e esta está correlacionada a um conjunto de causas que vão desde o baixo investimento público no sistema, aos baixos salários do magistério, à curta permanência dos estudantes nas escolas, até questões curriculares e pedagógicas, introduzindo uma espécie de círculo vicioso no sistema, bastante resistente, além de altos graus de ineficácia, inoperância, etc.;
- a expansão da rede pública foi acompanhada e até mesmo superada, em alguns níveis de ensino e/ou regiões do país, por acentuado crescimento da rede privada. Por outro lado, também parece certo que tal expansão obedeceu muito a critérios clientelísticos de alocação e indefinição de prioridades no sistema, além do peso corporativo crescente de algumas categorias profissionais mais bem localizadas na barganha política, em particular o segmento de professores universitários ou, mais fortemente, dos segmentos de proprietários da rede privada.

2. A Previdência Social

A seqüência acidentes do trabalho - aposentadorias e pensões - doença-maternidade/família-desemprego, enquanto riscos que vão

12/ Para uma aproximação, ver BRASIL 1985. Relatório sobre a situação social do país. Campinas, UNICAMP, 1987. V.2.

paulatinamente sendo cobertos por um sistema público de seguridade social, foi, também, relativamente observada no Brasil. No que diz respeito aos beneficiários, a seqüência assinalada pela literatura internacional é, tendencialmente, de categorias profissionais vinculadas às profissões de risco (mineiros, por exemplo), seguida por categorias (gerais) de trabalhadores industriais urbanos, estendendo-se para profissionais independentes, trabalhadores rurais e estratos médios variados. No Brasil, como veremos, tal seqüência é bem diferente: inicia-se, é verdade, com categorias profissionais de trabalhadores ligados a serviços públicos (ferroviários, portuários, etc.), de um lado, e, tardiamente, como em outros casos, inclui trabalhadores rurais.

Foi apenas com os Institutos de Aposentadorias e Pensões que teve início efetivo, na década de 30, a montagem de um sistema público de previdência social, cobrindo, desde logo, os riscos relacionados à perda da capacidade laborativa (velhice, doença, morte, invalidez), assim como os serviços de assistência médica.

Como se sabe, a pré-história desse momento foi marcada pela legislação sobre acidentes de trabalho, de 1919, e a regulamentação das Caixas de Aposentadorias e Pensões, segundo a Lei Eloy Chaves, de 1923. 20/ A Lei Chaves, por sua vez, como já assinalaram diversos autores, tão-somente regulava um contrato privado entre empregados e empregadores no âmbito da empresa individual e, nesse sentido, a par das sociedades de socorros mútuos, etc., não configurava, ainda, o início da construção do sistema público, compulsório de previdência social.

É certo, também, que, no período que se abre em 1930, como trataremos de ver, aquele sistema não se consolida plenamente, padecendo de limitações de ordem quantitativa, qualitativa, financeira e institucional, que somente serão rompidas na fase posterior. Vale a pena, nesta recompilação histórica, assinalar a produção legal mais importante relativa à proteção social.

Se olharmos a cronologia do ponto de vista dos riscos cobertos, vale lembrar que os Institutos de Aposentadoria, criados por categorias a partir de 1933, respondiam pela cobertura por ~~aposentadorias, pensões, auxílio-doença~~, assim como pela prestação de ~~serviços de assistência médica~~. Tendo seus planos de benefícios pouco uniformizados entre si, somente depois da Lei Orgânica da Previdência Social de 1961, e da efetiva integração dos Institutos num único organismo (o INPS), em 1966, é que de fato aqueles riscos passam a ser uniformemente assegurados para a quase totalidade dos trabalhadores urbanos. Em 1967, o regime relativo a acidentes do trabalho passa a ser incorporado ao INPS. Em 1974, é criado um outro benefício - Renda

20/ A lei sobre indenização de acidentes do trabalho (transporte, construção e fábricas) não previa um esquema securitário público; regulava a operação de empresas privadas de seguro do trabalho.

Mensal Vitalícia -, destinado aos idosos com mais de 70 anos e a inválidos que não tenham preenchido os requisitos de contribuição típicos para aposentadoria.

Em relação aos benefícios familiares, data de 1963 a introdução do salário-família, e de 1974 o salário-maternidade e o auxílio-maternidade, constituindo, até a década de 80, os três únicos benefícios dessa espécie e exclusivos da previdência urbana.

Até meados dos anos 80, não se instituiu um seguro-
-desemprego. Em 1966, foi criado o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS, o qual, voltado precipuamente para substituir a estabilidade no emprego constante das leis trabalhistas, foi interpretado por alguns como correspondendo, também, a um tipo de seguro-desemprego. De fato, o primeiro esquema de seguro-
-desemprego é de 1986, organizado pelo Ministério do Trabalho e só recentemente parece estar recebendo definições financeiras e organizacionais.

Do ponto de vista das categorias de trabalhadores, os IAP vão cobrindo, entre 1933 e 1953, a maior parte dos trabalhadores urbanos: 1933 - IAP dos marítimos; 1934 - IAP dos comerciários; 1937/38 - IAP dos industriários, dos empregados de carga, dos funcionários públicos federais - IPASE. Os ferroviários, que mantiveram por bastante tempo a estrutura das CAP, em 1953, têm unificadas todas elas numa estrutura única, similar aos Institutos: a CAPFESP. Outras categorias profissionais foram incorporadas bem mais tarde, já na década de 70. Em 1971, é criado o PRORURAL/FUNRURAL, que estende alguns poucos benefícios (seis, nessa época, quando o plano urbano de benefícios já contava com 18) a trabalhadores rurais; as empregadas domésticas são incorporadas em 1972, os trabalhadores autônomos em 1973, além de algumas categorias específicas (religiosos, estudantes, etc.).

Do ponto de vista do financiamento, estrutura organizacional e gestão desse sistema, vale a pena relembrar certas características. Na seqüência de criação dos Institutos de Aposentadoria, montou-se, sob o controle do Governo Federal, imensa e crescente máquina de serviços, embora composta de uma estrutura fragmentada (os Institutos organizados sob forma de autarquias) e pouco uniforme no que respeitava aos benefícios e serviços distribuídos e prestados, individualizados que eram os Institutos por categorias profissionais.

Por mais de três décadas, a história dos Institutos de Aposentadoria foi marcada por tentativas de unificação do sistema previdenciário, assim como pelas fortes resistências corporativas e políticas que tal centralização provocava. Em 1945, chegou-se a decretar a Lei Orgânica dos Serviços Sociais no Brasil, criando um Instituto único (ISSB) e visando unificar todos os serviços de previdência. Essa Lei, revogada em 1946, foi sucedida por uma outra tentativa, através de projeto que tramitou no Congresso, de 1947 até 1961, quando, então, foi promulgada a Lei Orgânica da

Previdência Social, que abrangia todos os assalariados em regime de CLT, igualando benefícios a serem auferidos. A LOPS, entretanto, não foi regulamentada, mantendo-se, nos anos subsequentes, a diferenciação interna no que se referia aos benefícios previdenciários.

Até o início dos anos 60, a unificação pretendida vinculava-se simultaneamente a várias questões. De um lado, procurava-se uma solução que uniformizasse e ampliasse benefícios e serviços previdenciários. De outro, tratava-se de imaginar solução que possibilitasse utilização financeira mais efetiva dos fundos, fragmentados entre os vários IAP, seja pelo agravamento "natural" da situação financeira destes, seja porque se percebia a alternativa de que viessem a financiar grandes projetos econômicos do governo. Além disso, a unificação poderia reforçar instrumentos de controle e mobilização política das classes trabalhadoras. Logicamente, pela natureza das questões envolvidas, e por soluções, então, que contrariavam fortemente as articulações políticas existentes (a unificação encontrou resistências e divergências no âmbito das burocracias sindicais e dos Institutos, mas, também, dos partidos políticos, assim como das burocracias de governo, em particular no seio do Ministério do Trabalho). Porque, é importante lembrar, tal "sistema" previdenciário, pelas suas relações com os sindicatos, de um lado, com as burocracias do Ministério do Trabalho, de outro, e pelas conhecidas relações diretas da burocracia sindical com o Ministério, operava através de fortes processos clientelistas, manipuladores e controladores das classes trabalhadoras, além, é claro, de ter visto, sob a forma fragmentada como se compuseram, cristalizar fortes interesses corporativos de categorias profissionais que viam na unificação ameaça a privilégios e benefícios já alcançados.

Por todas essas razões, a remodelação e a unificação só se farão no período pós-64, numa situação em que já estão afastados e reprimidos os interesses dos trabalhadores e de suas representações na gestão dos Institutos. Permaneceu, é certo, parte da burocracia gestada nos próprios institutos e que, na situação autoritária do pós-64, reorganizarão, consolidando, o sistema de previdência social, tendo podido expandir, em muito, seus traços tecnocráticos e, aparentemente, apolíticos.

Após a criação do INPS em 1966, novo impulso centralizador, unificador e racionalizador se fará sentir, em 1977, quando, de fato, se reestruturava plenamente o organismo previdenciário, agora concebido como um único sistema, organizado segundo especializações funcionais, incluindo ações assistenciais e de assistência a menores. É criado o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social - SINEPAS, gerido por um novo e específico Ministério, o MPAS. O SINEPAS é composto por sete entidades: o INPS, o INAMPS, o IAPAS, a LBA, a FUNABEM e a DATAPREV (respectivamente: benefícios sociais; assistência médica; arrecadação/pagadoria; assistência social; atenção a menores abandonados e infratores; e informatização).

Desde suas origens, na década de 30, a previdência social foi financiada por um sistema tripartite de contribuições por parte de empregados, empregadores e o Estado, operando em regime de repartição simples. Contribuições e benefícios são relacionados à renda pretérita, o que faz com que os benefícios previdenciários, no máximo, reponham a condição anterior de emprego e salários, excluindo, portanto, tanto os desempregados, quanto os que estão fora do mercado formal de trabalho, reproduzindo, entre os assalariados, as disparidades salariais da economia.

Do ponto de vista dos aspectos redistributivos, o sistema previdenciário brasileiro tão-somente abriga transferências de renda entre os próprios segurados (e seus dependentes): de ativos a não-ativos; de sãos a enfermos; e, em ínfima proporção, de segurados contribuintes a beneficiários não-contribuintes (trabalhadores rurais e beneficiários da Renda Mensal Vitalícia). As contribuições das empresas, repassadas aos custos diretos, acabam por ser arcadas pelos consumidores (independentemente, aliás, de seu nível de renda). Por outro lado, os tetos prevalecentes dos rendimentos sujeitos a contribuições e a pequena diferença entre as alíquotas que incidem sobre as faixas salariais mais baixas, o sistema de financiamento prevalecente até meados dos anos 80, é marcado por regressividade. Em resumo, o financiamento do sistema previdenciário, tal como se estruturou nos anos 60 e 70, limitou-se a promover uma redistribuição horizontal de renda.

Sem dúvida, um certo padrão de universalização ocorreu dentro do sistema, a partir, principalmente, da década de 70. A incorporação gradativa de categorias profissionais e funcionais acrescentou-se, na área de assistência médica, a medida de extensão do atendimento médico de urgência a toda a população, independentemente de sua condição de assegurada ou não.

Sob esse padrão, conformado como sistema nos anos 60 e reorganizado na década seguinte, o sistema previdenciário brasileiro expandiu-se muito. Seus números mais significativos podem ser indicados. Na metade dos anos 80, a população previdenciária coberta alcançava a casa dos 100 milhões de pessoas, o que correspondia, aproximadamente, a 75% da população. A massa de contribuintes superava a casa dos 25 milhões, equivalendo a 90% da população economicamente ativa (em 1963, esse percentual era da ordem de 23%). E, ainda assim, esse sistema seguiu, nas condições brasileiras, bastante excludente. Ao incluir uma relação contratual em parte significativa de seus programas e ao excluir opção do tipo flat benefits ou renda mínima, exclui, por exemplo, no setor urbano, os trabalhadores empregados precariamente, os desempregados por longo tempo ou os que não têm condição de se incorporar como autônomos, dada a elevada contribuição requerida.

3. A Política de Atenção à Saúde

Até os anos 30, não existiu, propriamente, uma política nacional de saúde no Brasil. É certo que, enquanto demandas e pressões sobre a agenda do Estado, a saúde da população, em geral, e da população trabalhadora, em particular, constituía-se como questão desde muito antes, principalmente impulsionada pelos processos de urbanização, migração e imigração, etc., ao longo do desenvolvimento da economia exportadora cafeeira. Entretanto, até o final da década de 20, nenhuma resposta de monta, de caráter nacional e efetiva teve curso e essa limitação tem a ver, para os diversos autores que analisam o problema, fundamentalmente, com a natureza e organização do Estado oligárquico. Durante sua vigência, as ações de saúde pública e medicina previdenciária efetivavam-se, de um lado, por medidas levadas a cabo por alguns estados da Federação; de outro, por benefícios e serviços prestados por empresas ou, nos anos 20, por algumas Caixas de Aposentadorias e Pensões - âmbito praticamente privado de ação, como já se assinalou. 21/

A intervenção efetiva do Estado no campo da saúde inicia-se na década de 30 e somente vai consolidar perfil específico a partir de meados da década de 60.

Entre 1930 e 1966 - segundo a periodização sugerida por José Carlos Braga -, sob os impulsos centralizadores do Estado brasileiro, define-se um modo de intervenção e os contornos de uma política de saúde "[...] organizada centralmente em dois subsetores: o de saúde pública e o de medicina previdenciária. O primeiro será predominante até meados de 60 e, em muitos traços fundamentais, a estrutura então montada vige até nossos dias. Alternativamente, o subsetor de medicina previdenciária amplia-se significativamente a partir de fins da década de 50 e, em termos de política estatal de saúde, assume predominância a partir da segunda metade dos anos 60". 22/

O subsetor de saúde pública apresenta um movimento, entre os anos 30 e 50, de centralização e especificação da máquina administrativa federal, e diversificação de ações, sob a característica de um modelo sanitário de intervenção na saúde. O Ministério da Educação e Saúde, criado em 1930, já prevê um Departamento Nacional de Saúde e Assistência Médico-Social, o qual, em 1937, assume a coordenação dos departamentos estaduais de saúde, uniformizando suas estruturas internas. Campanhas sanitárias são levadas a cabo pelo Ministério, desde 1934, e se constituirão, por sua vez, em importantes elementos de centralização da política. São apoiados pela diversificação

21/ Cf. J. C. BRAGA & Sérgio Góes DE PAULA, *Saúde e Previdência: estudos de política social*, São Paulo, HUCITEC, 1981, p. 41-50.

22/ Cf. J. C. BRAGA & S. Góes DE PAULA, op. cit., p. 52.

institucional e de serviços, tais como a criação, em 1937, do Serviço Nacional da Febre Amarela; em 1939, o Serviço de Malária do Nordeste; em 1940, o Serviço de Malária da Baixada Fluminense. Em 1941, reorganização ocorrida no Ministério leva à incorporação de outros vários serviços de combate a endemias, assim como é assumido o controle da formação de técnicos em saúde pública, além de institucionalizadas as campanhas sanitárias. A estrutura do Ministério indica, também, as áreas de intervenção: Serviços Nacionais de Tuberculose, de Peste, de Malária, de Lepra, de Câncer e Doenças Mentais, de Febre Amarela, de Educação Sanitária, de Fiscalização da Medicina, de Bioestatística e Biometria Médica, além do Departamento Nacional da Criança.

Outro momento importante do processo de conformação organizativa será a separação, em nível ministerial, das áreas de saúde e educação, sendo criado, em 1953, o Ministério da Saúde; também se expande, nesses anos, o Serviço Especial de Saúde Pública - SESP, o qual, sob a forma de fundação, integrará o Ministério, em 1960. Finalmente, em 1956, é criado o Departamento Nacional de Endemias Rurais, que passa a centralizar os serviços de combate às enfermidades endêmicas. Sob os impulsos desse movimento centralizador e das campanhas sanitárias, organizou-se essa área da intervenção do Estado, teoricamente expressando um modo universalista público de estender o atendimento sanitário de massas - as chamadas medidas de saúde coletiva.

Entretanto, tanto no que diz respeito ao financiamento, ao gasto, quanto aos resultados da política de saúde pública, restrições e limitações pautaram a área. A partir dos anos 60, verifica-se um declínio relativo do gasto em saúde pública e, como dissemos, o crescimento da medicina previdenciária. Segundo José Carlos Braga, duas hipóteses podem ser levantadas para explicação desse movimento. Além das restrições de ordem estrutural, próprias do período de industrialização, a primeira hipótese é de caráter político: dado o baixo grau de organização, mobilização e força política da massa da população, principalmente seus segmentos mais pobres, eram baixas, também, as pressões sobre o governo, para que expandisse sua ação e efetivasse a política (universal) de saúde básica, coletiva. A ação do governo, no período, faz-se prioritariamente através de campanhas sanitárias, importantes, mas de pouco efeito na moldagem de serviços permanentes de atenção à saúde. Obviamente, as campanhas, estas sim, resultavam em vultosos dividendos políticos, de caráter legitimador.

A outra hipótese remete à limitação da estrutura tributária, que, nessa etapa do desenvolvimento econômico, carreava quantidade relativamente pequena de recursos para o Estado. Como afirma o autor: "[...] com a carência de recursos e a ausência de pressões políticas, a saúde pública viu-se muito pouco aquinhoadas. Ao mesmo tempo, o sistema previdenciário apresentava-se substancialmente auto-financeável, crescendo sua disponibilidade financeira com o aumento do emprego [...]. Como os objetivos da atenção médica previdenciária agregavam, ademais, forças políticas consideráveis, não é de se espantar que, no que

toca à atenção médica como política social governamental, a previdência tenha sido reforçada e privilegiada". 23/

Pois é verdadeiramente a medicina previdenciária que efetivará, da década de 60 em diante, a política de saúde no Brasil e foi, até os dias atuais, no âmbito da organização previdenciária, que se verificou a universalização da política de atenção à saúde e expansão efetiva da cobertura, situação que pode ser exemplificada por um único indicador. Em 1970, o gasto público em saúde assim se distribuía: União - 15,13%; estados e Distrito Federal - 22,42%; municípios (das capitais) - 2,06%; e INAMPS - 60,01%. Em 1980, o INAMPS respondia por 64,01% dos gastos públicos em saúde, sob aquelas características organizacionais já assinaladas no tópico anterior e, sob a égide dos governos autoritários, moldou-se, através da expansão da medicina previdenciária, um sistema de saúde marcado por características muito peculiares. Assinalemos as principais.

Do ponto de vista do financiamento do sistema de saúde - tomadas em conjunto a saúde pública e a medicina previdenciária - o peso maior recai, como se viu, na participação do INAMPS, esta financiada por contribuições dos segurados da previdência social, numa forma de auto-sustentação financeira. Os segurados arcam, então, com a parcela maior de financiamento de um sistema que, por sua vez, universalizou parte da atenção médica, teoricamente cobrindo toda a população. É verdade que essa situação não é exclusiva do Brasil. Entretanto, além de chamar a atenção pelas suas proporções, organizou-se em condições nas quais o patamar básico de atenção em saúde coletiva é precário, limitado e insuficiente (com exceção de alguns poucos estados da Federação). Por outro lado, assim financiado, esse sistema é particularmente afetado pelo comportamento financeiro do sistema previdenciário, sensível, como se sabe, tanto às crises e recessões, quanto às injunções do seu processo de "amadurecimento" natural com o crescimento esperado dos gastos com benefícios, em particular aposentadorias e pensões.

Do ponto de vista da gestão do sistema, no que diz respeito a seu segmento de medicina previdenciária, a exclusão das classes trabalhadoras das decisões dessa área passa a marcar, no pós-64, o sistema decisório e de poder. Entretanto, a visão racionalizadora e tecnocrática predominante não significou, desde logo, maior imunidade do sistema a pressões clientelísticas e corporativas. Sob o regime autoritário, verificou-se o uso clientelístico forte do sistema, principalmente nos ciclos eleitorais (muito embora seja assunto pouco pesquisado, evidência empírica nunca deixou de transparecer na imprensa e em depoimentos). Por outro lado, dada a privilegiada relação do sistema com o setor privado, prestador de serviços médicos, interesses particularistas desse segmento, articulados com interesses burocráticos, fizeram-se muito presentes no processo decisório e de alocação de recursos. Por fim, principalmente a partir do fim dos anos 70, a manifestação de interesses

23/ Cf. J.C. BRAGA & S. Góes DE PAULA, op. cit., p.55.

corporativos de profissionais ligados à área (médicos e paramédicos) foi crescentemente forte, particularmente, em questões relacionadas a salários, alternativas e mesmo resistências a reformas e reorganizações.

A expansão proporcionalmente maior da medicina previdenciária em relação à saúde pública introduziu e acentuou distorções no sistema. A primeira significou o desequilíbrio entre a medicina hospitalar - curativa em detrimento da atenção preventiva e primária em saúde. A segunda significou uma forma particular de articulação com o setor privado, orientando-se o sistema menos para a expansão dos serviços públicos e mais para a compra de serviços junto ao setor privado (hospitalar, medicina de grupo, etc.). Situação que, nas palavras de um analista, significou "a maximização de interesses particularistas", burocráticos e empresariais, com baixo grau de controle público sobre as ações do Estado, e distantes dos interesses da população consumidora dos serviços de saúde. 24/

Sob essas características, expandiu-se notavelmente, no país, o sistema de saúde moldado nos anos 60/70. Estendeu-se a cobertura dos serviços, incorporando-se um volume cada vez maior de pessoas. A evolução do número de consultas médicas, internações, consultas odontológicas e exames complementares demonstram o dinamismo do crescimento da produção dos serviços. Entretanto, esse crescimento, marcante pelas características assinaladas, manteve e aprofundou a diferenciação entre setores da força de trabalho, entre o trabalhador urbano e entre as regiões do país (a despesa com assistência médica para o trabalhador rural constituía, em 1984, 1/7 da despesa com o previdenciário urbano, a despeito da população rural ser mais de 1/3 da urbana). Mais do que tudo, o sistema passou rapidamente a padecer de todos os males do seu gigantismo e descontrole, o que levou a que, desde meados da década de 70, a discussão de sua reforma fosse marcada, sobretudo pelas teses de integração, de um lado (dos três níveis de ações públicas - federal, estadual e municipal), e de descentralização e desconcentração (política e administrativa), de outro.

Assim, entre 1975 e 1982/83, foram encaminhadas várias medidas, naquele sentido, através da lei que instituiu o Sistema Nacional de Saúde, em 1975; o Programa de Interiorização das Ações de Saúde e Saneamento - PIASS, de 1975; o Programa Nacional de Serviços Básicos de Saúde - PREV-SAÚDE, de 1980; o Plano de Reorientação da Assistência à Saúde no âmbito da Previdência Social - CONASP, em 1982; e, finalmente, as Ações Integradas de Saúde - AIS, em 1984. Após o deslanchar da democratização, em 1985, define-se um novo programa de integração/descentralização, em 1987 - Sistema Unificado e Descentralizado de Saúde (SUDS) -, atualmente em curso.

24/ Cf. P.L. Barros SILVA, *Atenção à saúde como política governamental*. Campinas, UNICAMP, 1984.

Por várias e complexas razões, é apenas com as Ações Integradas de Saúde que, de fato, inicia-se uma estratégia de reorganização do sistema de saúde. Em geral, tanto essa estratégia quanto, posteriormente, a encetada pelo SUDS, tiveram, como horizonte mais geral, superar as características mais perversas, contraditórias e irracionais da política de saúde no Brasil, através de metas de integração das ações públicas nos três níveis da federação, do reordenamento da relação com o setor privado, da elevação da capacidade gerencial e otimização dos recursos financeiros do sistema e da descentralização de decisões e operação, visando, todas elas, a elevar o grau de eficácia e resolutividade da política e dos organismos responsáveis pela execução da atenção à saúde no país. 25/

As AIS tinham como objetivo: a estruturação de sistemas estaduais de saúde com alto grau de resolutividade; desenvolvimento da capacidade gerencial dos serviços em nível local e regional; integração da alocação de recursos oriundos de diversas fontes (federal, estadual e municipal); valorização dos recursos humanos participantes da equipe de saúde; planejamento da intervenção através do desenvolvimento de parâmetros técnica e financeiramente viáveis e adaptados às condições locais; orientação da pesquisa e das atividades das instituições de ensino para as necessidades de saúde em cada região. Desde logo, as AIS enfrentaram diversas dificuldades e resistências, seja pelas dimensões dos problemas a resolver, seja por afetarem inúmeros interesses, seja, finalmente, pela própria concepção e desenho, enquanto política. Assim, em 1984, já se assinalavam: retração dos recursos das esferas estaduais e locais, alterando, na prática, o princípio da repartição proporcional de encargos; excessiva hegemonia do INAMPS, que passava a ter forte ingerência nas secretarias estaduais e locais de saúde, uma vez que os repasses de recursos estavam condicionados a padrões de produtividade pré-fixados; baixa representatividade e falta de agilidade das comissões de planejamento e gestão dos serviços, que não conseguiram efetivar-se, até então, como ~~base~~ real das decisões (CLIS, CIMS, CRIS, CIS). 26/

As AIS foram, de fato, suplantadas, em 1987, pelo SUDS, estratégia mais radical de descentralização que será examinada em seção posterior.

4. A Política Habitacional

Enquanto sistema estatal, centralizado, referido a todo o território nacional, apoiado em recursos de instituições

25/ Para exame detalhado dos planos e programas que antecederam a AIS, ver BRASIL 1985. Relatório sobre a situação social do país. Campinas, NEPP/UNICAMP, 1986.

26/ Cf. NEPP, op. cit., p. 145-148.

específicas, a política habitacional constitui área tardia de intervenção social do Estado; somente se efetivando no pós-64, com a instituição do Sistema Financeiro da Habitação e a criação, para operá-lo, do Banco Nacional da Habitação.

Entretanto, a introdução da política no campo da habitação popular é anterior. De fato, muitos dos Institutos de Aposentadorias e Pensões desenvolveram, entre suas atividades, planos de financiamento de habitação, em particular o IAPB, o IAPC, o IAPI, assim como aqueles aos quais se vinculam funcionários públicos (federais e estaduais). Infelizmente, não existem estudos de verificação empírica da produção de moradias populares, através dos IAP, ao longo dos anos 40 e, principalmente, 50. Também, em 1946, foi criada, a nível do Governo Federal, a Fundação da Casa Popular, cujas realizações pouco se conhece.

Criados em 1964, o SFH e o BNH tiveram, como fonte de financiamento, o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e os depósitos em caderneta de poupança. O FGTS, como já se disse, foi instituído com o objetivo de substituir o estatuto da estabilidade no emprego, constituindo patrimônio do trabalhador para fins de habitação, desemprego, etc. Dirigido para financiar o SFH, sua aplicação deveria produzir retornos financeiros, de modo a remunerar tal patrimônio, da mesma forma ocorrendo com os recursos originados das cadernetas de poupança. Por outro lado, em conjunto, as aplicações dos recursos do SFH deveriam, também, gerar excedentes para valorizar os capitais (públicos e privados) que participam da intermediação financeira no processo produtivo e na gestão da política habitacional. Assim, "é fácil perceber que o custo desses recursos, combinado à estrutura de rendimento da população brasileira, limita a efetividade desse mecanismo de financiamento. Sua inadequação, patente nas conjunturas econômicas favoráveis, atinge o paroxismo da conjuntura recessiva do início dos anos 80, quando os patamares elevadíssimos alcançados pela inflação e pela taxa de juros se sobrepueram à política de desindexação dos salários. Se, já no final dos anos 60, desfazia-se o sonho da casa própria para os estratos de baixa renda, na crise dos anos 80, esse sonho também se desvanece para as camadas médias". 22/

Se a forma de financiamento e a regra de auto-sustentação financeira já limitavam, de início, a efetividade social dessa política, que terminou, de fato, por beneficiar setores médios, outras características acentuaram seus baixos efeitos sociais e as perversões que nela se instalaram, como, por exemplo: excessiva centralização do poder de decisão política e do controle sobre os recursos financeiros e institucionais na esfera federal; e o alto grau de privatização inserto nos processos decisórios e de alocação de recursos, dada a possibilidade de que segmentos privados (setor de construção civil) e burocráticos maximizassem seus interesses em detrimento de interesses coletivos.

22/ Cf. NEPP, op. cit., p.4.

Concebida e implementada sob a marca autoritária do regime do pós-64, essa área de intervenção do Estado talvez tenha constituído aquela em que mais se pronunciaram características de iniquidades, irracionalidades e baixíssimo grau de efetividade social. O grande, moderno, caro e sofisticado Sistema Financeiro da Habitação produziu, ao longo do período 1965/84, um total aproximado de 4,5 milhões de moradias, das quais, entretanto, apenas 723 mil se destinaram a camadas de baixa renda da população (até três salários-mínimos, incluindo lotes urbanizados). No mesmo período, apenas 7,7% do saldo total de financiamento realizado no âmbito do SFH foram destinados a mutuários com renda inferior a 3,5 salários-mínimos mensais. A tabela a seguir mostra a produção do SFH no período 1965/68.

O sistema praticamente entrou em colapso nos anos 80 e, entre 1985 e 1987, arrastou-se o projeto de sua reordenação integral, o que apenas ocorre no início de 1988.

É dos anos 80, também, o crescimento de iniciativas estaduais e municipais de, através de sistemas variados (mutirões, ajuda mútua, lotes urbanizados, etc.), avançar na produção de moradias para os setores menos aquinhoados da população, numa situação de déficit habitacional bastante crítica. Dificilmente se pode, já, fazer um balanço, em termos nacionais, dos resultados de tais iniciativas, muito embora todos os estudos que trataram de examinar essas formas "alternativas" de enfrentar o problema habitacional chamem a atenção para os poucos resultados alcançados.

5. A Política Assistencial

Tem sido difícil estabelecer com precisão, no Brasil, o âmbito específico de uma política em assistência social. Programas de assistência social são muitos no país, e desenvolvidos por diversos órgãos públicos, distribuídos nas três esferas de governo. Por outro lado, dirigem-se a serviços e benefícios dos mais variados, que vão do atendimento às necessidades de saúde, alimentação, educação, trabalho, lazer, assistência jurídica, etc., procurando enfrentar, sob forma de auxílios temporários ou emergenciais, alguns dos múltiplos aspectos do quadro de carências que afeta a grande maioria da população brasileira.

Com esse caráter fragmentado, indefinido, relativamente instável, programas de assistência pública vêm sendo desenvolvidos no país, ao longo de toda sua história. Uma dada centralização, todavia, ocorreu em nível do Governo Federal e, posteriormente, em nível dos estados da Federação, com a criação de secretarias de promoção social, desde meados dos anos 70.

**PRODUÇÃO DO SFH
1965/68**

NIVEL DE RENDA	UNIDADES	%
De 1 a 3 salários-mínimos		
. lotes urbanizados	41.901	0,01
. João de Barro	9.760	0,00
. PROMORAR	222.140	0,05
De 3 a 5 salários-mínimos		
. COHABS	1.247.725	27,27
. PICAM	96.305	6,02
De 5 a 10 salários-mínimos		
. Cooperativas	810.358	18,72
Mais de 10 salários-mínimos		
. SBPE	1.900.878	41,54
. RECDM	247.424	5,40
TOTAL	4.575.992	100,00

Em nível federal, tal processo tendeu a realizar-se em torno, primeiramente, de uma agência criada em 1942: a Legião Brasileira de Assistência, organizada como parte do Programa Emergencial de Mobilização do Trabalho Civil, durante a guerra. Em 1969, a LBA foi transformada em fundação e vinculada ao Ministério da Previdência e Assistência Social, integrando, a partir de 1977, o SINPAS, então organizado. Na sua órbita, foram desenvolvidos programas de assistência ao menor (creches, alimentação, etc.), nutrição materno-infantil, ações de legalização jurídica dos cidadãos, assistência aos idosos, aos excepcionais e programas de educação para o trabalho.

Do ponto de vista da clientela a que se dirige, a LBA, apesar de integrar o sistema previdenciário, não se dirige tão-somente a segurados; em geral, a população coberta por seus programas é constituída por pessoas que se encontram em situação de desemprego, subemprego, as que têm poder aquisitivo insuficiente ou, ainda, apresentam condições reduzidas de

superar, por seus próprios meios, a situação de desfavorecimento em que se encontram. Do ponto de vista de seu financiamento, os recursos destinados à LBA originam-se, principalmente, do Fundo da Previdência e Assistência Social e, recentemente, de recursos oriundos do FAS e FINSOCIAL. Do ponto de vista de sua organização e operação, a LBA opera através de núcleos e agências distribuídas em quase todos os municípios brasileiros, indiretamente através de convênios com entidades privadas e, eventualmente, com prefeituras. Seus principais programas vigentes tiveram início na década de 70, após as reorganizações institucionais a que nos referimos.

Finalmente, do ponto de vista da clientela atingida, é muito difícil estimar, ao longo de sua existência, os números mais significativos dos seus programas. Como a maioria das áreas sociais, essa é marcada por uma recorrente dificuldade de clara e precisa contabilização de seus clientes, em operações sempre marcadas por duplicidade de contagem. Por volta de 1985, afirmava-se estar, a LBA, atendendo a cerca de quatro milhões de beneficiários, principalmente, entre seus programas prioritários, os dirigidos a crianças, gestantes e nutrizes da população de renda de até dois salários-mínimos. Em 1987, tendo efetivamente sido verificada grande expansão nos seus recursos e ações, a agência afirmava ter atendido a quase 50 milhões de brasileiros, número evidentemente exagerado.

Resta, ainda, assinalar ser impossível verificar o significado desse tipo de programa assistencial na composição da renda familiar das camadas mais pobres da população, por várias razões, até pela mais evidente, a de que é muito instável a permanência das mesmas famílias e pessoas nos mesmos programas - a oferta, a inscrição, o cadastramento oscilando acentuadamente, segundo injunções políticas e clientelísticas, são características que sempre marcaram a área assistencial.

A outra agência que merece referência é a FUNABEM, voltada para a atenção a menores abandonados e infratores. Criada em 1964, a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor substituiu o antigo Serviço de Assistência ao Menor (criado em 1941); em 1974, é vinculada ao Ministério da Previdência e Assistência Social e, em 1979, passa a integrar o SINPAS. Teoricamente, esta Fundação é de caráter normativo, devendo a operação direta ser realizada, em nível dos estados, pela FEBEM.

A LBA e a FUNABEM deveriam, por definição, elaborar a política nacional de assistência social e a política nacional de atenção ao menor, tarefa que ambas, de fato, nunca lograram realizar.

Finalmente, é importante assinalar outra área de política assistencial, a que se consubstancia através dos múltiplos programas de alimentação e nutrição realizados pelo Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN), criado em 1972.

Historicamente, a política de alimentação no Brasil tem suas origens em 1940, com a criação do primeiro programa federal - o Programa de Alimentação de Trabalhadores. Durante a década de 50, foram desenvolvidos mais dois programas, apoiados por doações internacionais de alimentos, sob os auspícios do UNICEF: um programa de alimentação de gestantes, nutrizes e crianças de zero a cinco anos e outro de alimentação escolar. Apenas em 1972, entretanto, que, criado o INAN, se inaugura efetivamente essa área de intervenção do Estado, obedecendo ao Programa Nacional de Alimentação e Nutrição, equacionado para operar durante 1973/74. Desde o início, define-se a clientela-alvo: o grupo materno-infantil; e um princípio norteador: a educação alimentar. Seguem-se o PRONAM II, com vigência programada para 1976/79, mas, de fato, prorrogado até 1980. O INAN, através do PRONAM, atua em três linhas básicas: a suplementação alimentar (Programa de Nutrição em Saúde (PNS); Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); Programa de Complementação Alimentar e o Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT); a racionalização do sistema de produção e comercialização dos alimentos básicos (Projeto de Aquisição de Alimentos em Áreas Rurais de Baixa Renda (PROCAB); Programa de Abastecimento dos Alimentos Básicos em Áreas Rurais de Baixa Renda (PROAB); e atividades de complementação e apoio (combate às carências nutricionais específicas, formação de recursos humanos e realização de estudos e pesquisas).

Os critérios de elegibilidade referentes a cada programa são variados: se, na maioria, são destinados à população de até dois salários-mínimos, sendo, portanto, seletivos, e exigindo testes de meios, o PNAE, por exemplo, distancia-se, uma vez sendo, teoricamente, destinado a todas as crianças matriculadas na pré-escola e 1º grau (em 1985, foi estendido também aos irmãos dos escolares que se encontravam fora da escola), tendo, neste sentido, caráter universal. Também há diferenças em relação ao financiamento desses programas: em geral, são utilizados recursos do Orçamento da União, do sistema bancário federal (Banco do Brasil e Banco Nacional de Crédito Cooperativo), do FAS, do FINSOCIAL, etc. O PAT, entretanto, é um programa organizado pelas empresas, através de incentivos fiscais, e o custo final de sua refeição é dividido entre a empresa (38%), o empregado (20%) e o Governo (42%). Do ponto de vista da cobertura, o programa mais abrangente é o PNAE: atualmente a merenda escolar cobre praticamente toda a faixa etária de escolares a que se destina. Em seguida, posiciona-se o PNS (em 1984, atingiu 4,3 milhões de beneficiários); os outros programas são de cobertura reduzida. Em relação à forma de operação, também variam muito os programas. Em geral centralizada, principalmente no que tange à compra de alimentos, verificou-se, recentemente, um esforço de descentralização na merenda escolar, acentuadamente municipalizada nos dias atuais.

Fazem-se necessárias duas palavras finais referentes à política assistencial. Em primeiro lugar, vale lembrar que os programas assistenciais levados a cabo por estados e municípios são também múltiplos, muito embora não se verifique, no Brasil, a

tendência de privilegiar as ações locais e municipais de assistência, presentes em outros países.

Por outro lado, essa área de intervenção governamental tem sido reiteradamente apontada como a mais permeada por mecanismos clientelistas, assim como por ausência de controles, o que tende a torná-la fácil presa de manipulação e corrupção. Na ausência de políticas claras para o setor, de mecanismos públicos de controle e de verificação, é amplo o espaço aberto para que tais características se reproduzam; por outro lado, na ausência de clara definição de direitos dos cidadãos em relação àquela oferta de bens e serviços no Brasil, ao longo de sua história, a política de assistência foi sempre marcada por uma concepção assistencialista estreita, que tende a estigmatizar seus beneficiários, tornando-os solicitantes e pedintes em face de um Estado supostamente benévolo.

B. Periodização e Caracterização de "Welfare State" Brasileiro

Ainda que sumária e insuficiente, a historiografia apresentada pode apoiar o exercício que faremos a seguir, o de construir uma periodização da montagem institucional do Welfare State no Brasil e o de indicar, segundo a tipologia comentada, as características mais gerais do padrão de Estado de Bem-Estar vigente entre nós.

É útil, desde logo, sublinhar, uma vez mais, a concepção de Welfare com a qual estamos trabalhando: a de uma transformação nas relações entre o Estado e a economia, que se manifesta em modificações na própria estrutura do Estado e na emergência de sistemas nacionais, públicos ou estatalmente regulados, de educação, saúde, integração de renda, assistência social e habitação popular. Concretamente, trata-se de processos que se expressam na organização e produção de bens e serviços públicos, na montagem de esquemas de transferências sociais, na interferência pública sobre a estrutura de oportunidades de acesso a bens e serviços públicos e privados e, finalmente, na regulação (e incentivo) à produção de bens e serviços sociais privados.

Ora, nesse sentido, a periodização que pretendemos indicar somente pode ter como ponto de partida, como já o dissemos, o período que se abre em 1930, considerando o conjunto de transformações do Estado brasileiro e as formas de regulação social que aí têm início. Por outro lado, essa mesma concepção nos obriga a examinar, criteriosamente, então, a natureza da produção legal e inovação em políticas que transcorrem no período que vai de 1930 aos nossos dias, na tentativa de evitar uma visão linear do movimento de construção e consolidação do Welfare State entre nós.

Muitos são os autores que chamaram a atenção para o fato de que, ao longo desse período, duas fases de acelerada produção legal se destacam: a fase 1930/43 e a fase 1966/71, ambas, aliás, efetivadas sob regimes autoritários, situação que parece referendar a tese das ações preventivas das elites e da busca de formas de legitimação, via política social. Essa não é, entretanto, a discussão que aqui nos interessa fazer. Antes, parece-nos importante examinar até que ponto esses dois períodos se assemelham, na sua natureza, ou expressam fases distintas daquele movimento geral que queremos periodizar.

A produção legislativa a que se refere o período 1930/43 é fundamentalmente a que diz respeito à criação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões, de um lado, e, de outro, a relativa à legislação trabalhista, consolidada em 1943. Se essa é, de fato, a inovação mais importante, o período, entretanto, é, também, como vimos, fértil em alterações nas áreas de política de saúde e de educação, onde se manifestam elevados graus de centralização, no Executivo Federal, de recursos e instrumentos institucionais e administrativos.

Por outro lado, nos quadros limitados do regime democrático que tem vigência entre 1945 e 1964, simultaneamente segue o movimento de inovação legal-institucional (nos campos da educação, saúde, assistência social e, muito tenuemente, na habitação popular) e expande-se o sistema de proteção social nos moldes e parâmetros definidos pelas inovações do período 1930/43; isto é, ao mesmo tempo há avanços no processo de centralização institucional e de incorporação de novos grupos sociais aos esquemas de proteção, sob um padrão, entretanto, seletivo (no plano dos beneficiários), heterogêneo (no plano dos benefícios) e fragmentado (no plano institucional e financeiro) de intervenção social do Estado.

Muito diferente, pela sua natureza, conteúdo e impacto social, é o período que vai de meados da década de 60 a praticamente meados da década seguinte, quando o conjunto de medidas legislativas compõe, em relação ao período anterior, um quadro de radical transformação da armação institucional e financeira do sistema de política social. Transformação radical porque é esse o momento em que, efetivamente, se organizam os sistemas nacionais públicos ou estatalmente regulados, na área de bens e serviços sociais básicos (educação, saúde, assistência social, previdência e habitação), superando a forma fragmentada e socialmente seletiva anterior, abrindo espaço para certas tendências universalizantes, mas, principalmente, para a implementação posterior de políticas de massa e relativamente ampla cobertura. Além disso, é, também, esse um período de inovação em política social, uma vez que se abre a intervenção do Estado em novos setores (habitação), introduzem-se mecanismos no campo de formação do patrimônio dos trabalhadores e da assim chamada participação nos lucros da empresa (FGTS e PIS/PASEP) e, ainda mantendo fortes características de exclusão, o sistema de proteção social avança na inclusão dos trabalhadores rurais.

assim como se diferenciam os planos de benefícios para trabalhadores urbanos.

É dessa forma, com as características autoritárias e tecnocráticas do regime que se instalou em 1964, que se completa o sistema de Welfare no Brasil: define-se o núcleo duro de intervenção social do Estado; arma-se o aparelho centralizado que suporta tal intervenção; são identificados os fundos e recursos que apoiarão financeiramente o sistema; definem-se os princípios de operação; e, finalmente, as regras da inclusão/exclusão social que marcam definitivamente o sistema. A expansão massiva, que se verifica a partir de meados dos anos 70, far-se-á sob o padrão organizado desde 1964 e que, já ao final dos anos 70, apresenta indícios, pelos aspectos organizacionais, financeiros e sociais, de esgotamento e crise.

As considerações anteriores permitem-nos avançar, então, uma proposta de periodização do processo de montagem do Welfare State brasileiro. A nosso ver, e com apoio na literatura internacional dedicada à mesma questão, 28/ é possível observar os seguintes cortes e características temporais:

- 1930/64 - Introdução e Expansão Fragmentada

- a) 1930/43 - introdução
- b) 1943/64 - expansão fragmentada e seletiva

- 1964/85 - Consolidação Institucional e Reestruturação Conservadora

- a) 1964/77 - consolidação institucional
- b) 1977/81 - expansão massiva
- c) 1981/85 - reestruturação conservadora (tentativas)

- 1985/... - Reestruturação Progressista (tentativas)

Várias observações devem ser feitas em relação aos critérios utilizados nessa tentativa de periodização. Em primeiro lugar, os três grandes cortes (1930, 1964 e 1985) levam em conta, fundamentalmente, as mudanças no plano do regime político e, para 1930 e 1964, as mudanças na forma do Estado, muito mais que em ocorrências específicas no plano das próprias instituições do Welfare. Esse critério nos parece indispensável, seja pela própria definição mais geral de Estado do Bem-Estar Social com que trabalhamos, seja pelo fato de as características da própria proteção social, principalmente nos seus aspectos mais ou menos universalizantes, assistencialistas ou redistributivistas, além, é claro, da definição das relações entre a política econômica e a política social (tanto no nível mais estrutural da regulação

28/ Ver, por exemplo, as periodizações indicadas, para países europeus, por ALBER, FLORA, HEIDENHEIMER, op. cit. O caso italiano foi bem periodizado por M. FERRERA, *Il Welfare State in Italia*. Bologna, Il Mulino, 1984.

econômica e social, quanto no plano dos "modelos de desenvolvimento" e de gestão da economia).

Em segundo lugar, os critérios considerados para especificar os subperíodos são bastante heterogêneos, o que pode, naturalmente, introduzir dificuldades. Entretanto, no estágio atual deste trabalho, não foi possível superar plenamente esse risco. Por exemplo, o subperíodo 1930/43 (Introdução) remete fundamentalmente à legislação previdenciária e trabalhista, enquanto que outros subperíodos, principalmente o da consolidação institucional (1964/77), têm como referência o quadro mais geral de ação social do Estado (incluindo, portanto, educação, saúde e habitação).

Obviamente, não são estritamente contemporâneas as inovações ou modificações de monta em cada área ou subárea da ação social do Estado. A opção enfatiza, portanto, de forma seletiva, as modificações que parecem mais importantes na organização e complementação do núcleo básico do *Welfare State*.

Também as expressões "expansão fragmentada e seletiva" e "expansão massiva", utilizadas para denominar o modo de crescimento, avanço e cobertura da proteção social são insuficientes para dar conta da especificidade do movimento em cada uma das subfases. A primeira, obviamente, é pensada como fragmentada e seletiva, seja porque nem todas as áreas de intervenção social do Estado operam plenamente, seja porque a política se dirige a grupos sociais que vão passo a passo se incorporando ao sistema (previdenciário, mas, também, em relação a outros bens e serviços sociais coletivos). A segunda - expansão massiva - diz respeito a um momento de crescimento com características de política de massas.

O problema de expressões descritivas como essas é que não permitem captar diferenças particulares, quando se sabe que fragmentação, seletividade, universalismo e atenção massiva podem permear ambos os subperíodos de formas distintas. Por exemplo: a expansão massiva não significa, necessariamente, universalização e, portanto, a ruptura total com modos seletivos de crescimento.

Finalmente, há uma dificuldade suplementar em relação ao período que se inicia por volta de 1981. Rigorosamente pensado, esse período se estende até nossos dias, uma vez que, de fato, não ocorreu uma reestruturação plena do sistema de políticas sociais no país. Mas, é verdade que, no plano das agendas governamentais, a questão da reestruturação está colocada (na verdade desde os últimos anos da década de 70) e, nas condições de crise econômica, é acentuada. Entretanto, é possível distinguir diferenças de concepção e encaminhamento na própria formulação da agenda, assim como nas propostas de reestruturação que são encaminhadas ainda sob o regime militar e as que se colocam na ordem do dia, já com o governo civil da Nova República - que denominamos conservadora e progressista.

Tentativas ainda parciais, mas bem mais decisivas, só ocorrem, efetivamente, em 1987 e 1988 - algumas no âmbito da saúde e previdência, outras no quadro dos trabalhos constituintes em curso. Dessa forma, ainda que imprecisamente, com os subcortes 1981/85 e 1985/... tratou-se de captar, tanto a natureza dos encaminhamentos propostos (a reestruturação), quanto as diferenças de concepção e definição de um novo perfil de **Welfare State** no Brasil.

Com todas essas ponderações, a sugestão de periodização parece-nos necessária. Segundo os objetivos deste trabalho, ela poderá orientar e melhor apoiar a análise que será feita, no capítulo posterior, da morfologia e funcionamento do **Welfare State** brasileiro, tal como foi erigido e consolidado no pós-64. Antes de empreendê-la, porém, vale a pena sublinhar características gerais do padrão obedecido no Brasil ao longo das fases de introdução e consolidação.

Como vimos na primeira seção, as tipologias de **Welfare** enfatizam principalmente o binômio meritocracia-universalismo das ações sociais do Estado, assim como o aspecto residual ou de seletividade com que atingem e/ou incorporam grupos sociais a seus benefícios. Levando em consideração a argumentação anteriormente feita, assim como as características apontadas na historiografia, é possível verificar que o princípio do mérito, entendido basicamente como a posição ocupacional e de renda adquirida no nível da estrutura produtiva, constitui a base sobre a qual se ergue o sistema brasileiro de política social. No caso da previdência social, esse é o princípio vigente desde a fase de introdução; na fase de consolidação, quando se definem outros benefícios e o sistema de fundos sociais, também a relação renda-contribuição-benefício segue dominante e, nesse sentido, as políticas sociais, na sua maioria, reproduzem o sistema de desigualdades predominante na sociedade. São escassos seus aspectos redistributivos e igualitários, teoricamente presentes tão-somente no âmbito da educação (educação básica obrigatória e gratuita) e no da saúde (atendimento de urgência). Assim, a inexistência de mínimos sociais extensivos a todos os cidadãos, independentemente de sua posição no mercado de trabalho, faz com que, na relação Estado/mercado, sejam, de fato, muito frágeis os mecanismos corretores que, em princípio, deveriam operar através das políticas sociais.

Não será estranho, então, afirmar ser o padrão brasileiro de **Welfare** do tipo meritocrático-particularista, tal como o definiu Titmus. Entretanto, sobre essa base, o sistema brasileiro adquiriu, também, ao longo dos anos 70, e principalmente no subperíodo que se abre em 1981, outras características importantes. Dada a moldagem meritocrática, de um lado, e a estrutura de emprego e salários vigente, de outro, o sistema brasileiro desenvolveu um esquema assistencial denso, sobreposto e/ou paralelo ao núcleo da seguridade (LBA e programas de alimentação e nutrição), esquema que simultaneamente se refere a grupos específicos - e, portanto, teoricamente residuais - mas que, em princípio, se dirige à maior parte da população,

assalariada ou não: definido como critério de elegibilidade a renda familiar de até dois salários-mínimos, de fato aqueles programas assistenciais (não-contributivos) se relacionam, por definição, a "grupos de risco" - crianças, gestantes, nutrizes, idosos -, os quais, entretanto, compõem a grande maioria da população, dada a estrutura de renda e emprego vigente no país. Dessa forma, o aspecto teoricamente suplementar da política de assistência pública é menos residual e, antes, opera como substitutivo precário, é certo, de mínimos sociais (não definidos, nem institucionalizados). Obviamente, a miséria, o subemprego e o desemprego estão á base dessa derivação ulterior do sistema brasileiro, acentuada, aliás, no pós-85. De todo modo, é importante assinalar o fato de que, mais que universalizar-se, o sistema brasileiro de proteção social avançou na trilha de suplementar-se por mecanismos assistenciais atualmente bastante importantes (lembre-se, também, dos programas diversificados, operados pelo FINSOCIAL, FAS, SEAC, etc.).

Nas suas relações com os grupos de interesse e sistema político, o Welfare State no Brasil, tendeu a adquirir, desde a fase de introdução, conotação corporativista, característica, aliás, que frequentemente marca os sistemas de base meritocrático-particularista. Mas, talvez, seja o caráter clientelista aquele que mais fortemente afeta sua dinâmica. E isso por várias e complexas razões. Desde a fase de introdução, sabe-se das relações privilegiadas, no caso da previdência social, entre burocracias dos Institutos, burocracias do Ministério do Trabalho e cúpulas partidárias (especialmente o PTB). Rompido esse padrão, no pós-64, outras formas de clientelismo se inseriram no sistema, afetando a alocação de recursos, o movimento de expansão e, enfim, tendendo a feudalizar (sob domínio de grupos, personalidades e/ou cúpulas partidárias) áreas do organismo previdenciário e, principalmente, a distribuição de benefícios em períodos eleitorais.

Desde fins dos anos 70 em diante, o crescimento do espaço assistencial de políticas sociais somente veio reforçar o aspecto clientelista; a abertura do sistema político, pós-85, deixou transparecer, com mais nitidez, essa característica de funcionamento do sistema. É importante lembrar, entretanto, que o clientelismo não diz respeito tão-somente ao núcleo da seguridade social: afetou, desde sempre, a educação (nas relações políticas entre as esferas da Federação e, no pós-64, principalmente no modo de operação do Conselho Federal de Educação) e, com fortes conteúdos corporativistas e privatistas, marcou, também, o funcionamento do Sistema Financeiro da Habitação.

É certo, como já foi assinalado, que tendências universalizantes - em termos de cobertura e beneficiários - foram sendo introduzidas no sistema. No campo da seguridade social, a unificação dos IAPs, sob o INPS, constituiu, já, um movimento de homogeneização de benefícios e universalização de direitos, pelo menos a todos os assalariados urbanos formalmente inseridos no mercado de trabalho. Em relação á saúde, como foi dito, desde fins dos anos 70, via medicina previdenciária, abre-se o

atendimento de urgência a toda a população. No caso da educação, o nível básico obrigatório e gratuito consta, já, da primeira constituição republicana e a extensão da obrigatoriedade para oito anos, na década de 70, amplia esse "direito" da cidadania (muito embora se saiba que é baixa a efetiva cobertura nesse ciclo, principalmente após a primeira série, que apresenta taxas de evasão em relação à segunda, da ordem de 50%). Entretanto, estas tendências universalizantes, longe estão, ainda, de conferir, ao sistema brasileiro de Welfare características do tipo "institucional-redistributivo".

Feitas essas observações sumárias, é possível elaborar o quadro morfológico do Welfare State no Brasil, apresentando a seguir, tal como se manifestou a partir de meados dos anos 70. Uma avaliação rigorosa desse quadro envolveria um esforço de quantificação (de recursos, serviços oferecidos, beneficiários) extremamente difícil de ser aqui realizado. Mas, desde logo, é possível observar que, tal como foi montado esse sistema, a maior igualdade, no sentido de uma redistribuição vertical da renda (através das políticas sociais), não constitui objetivo básico: o nível mínimo oferecido é bastante minguado e, tal como veremos no capítulo seguinte, o mecanismo redistributivo interno ao esquema de transferências sociais é frágil.

Em princípio, o primeiro objetivo do sistema brasileiro tenderia a ser, no âmbito da seguridade social, a proteção do status já adquirido pelo trabalhador, contra riscos de declínio social (presente e futuro). Também aqui, seja pelas iniquidades que abriga, seja, finalmente, pelos baixos valores dos benefícios, a fragilidade se manifesta na proteção.

Essas observações tão-somente apontam tendências e características muito genéricas do Welfare State no Brasil. A seguir, estudamos, com mais detalhes, sua morfologia e princípios de funcionamento.

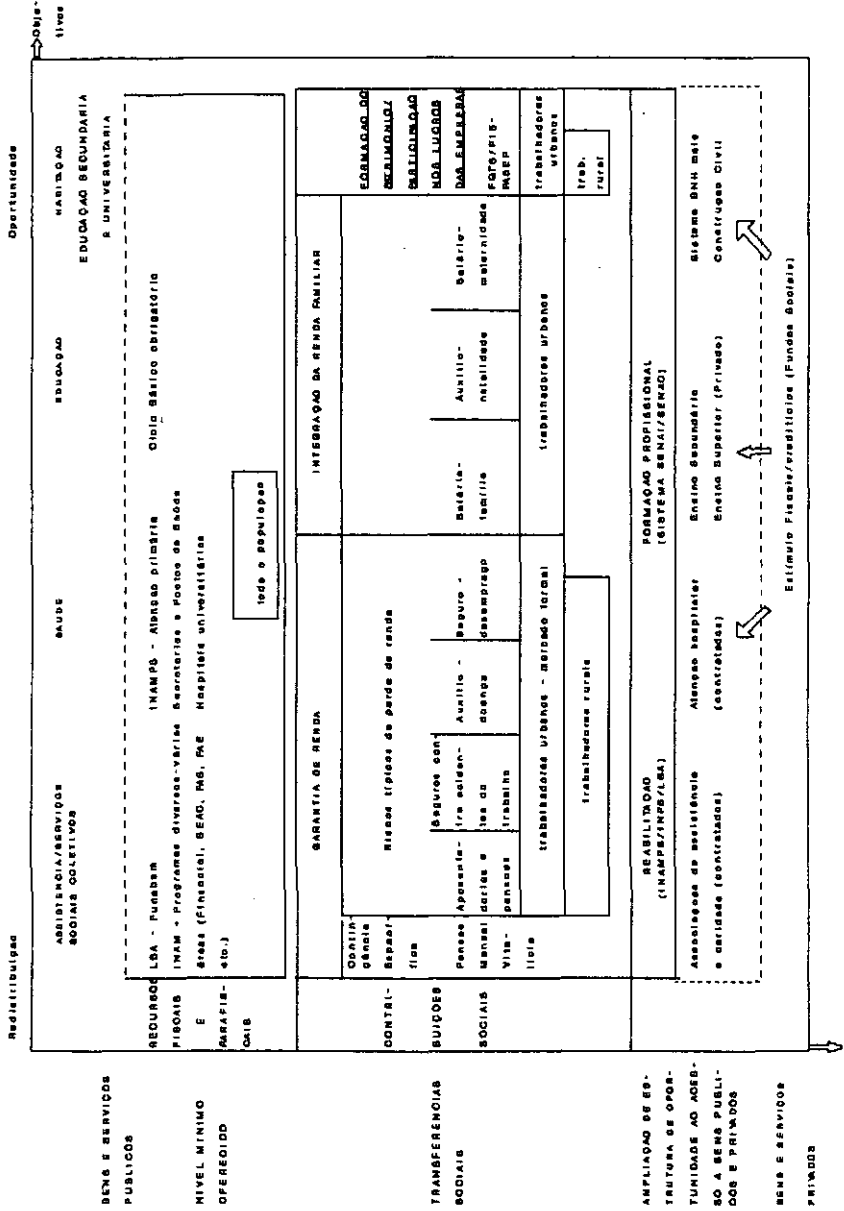
C. A Especificidade do "Welfare State" Brasileiro

Não há nenhuma dúvida de que a intervenção social do Estado assumiu características bastante nitidas após 1964, características que se expressam em princípios de organização perfeitamente coerentes com o modelo econômico conservador e socialmente excludente. Vejamos quais são esses princípios.

1. A Extrema centralização política e financeira no nível federal das ações sociais do Governo

É indiscutível que a centralização do poder de decisões e dos controles financeiros no Governo Federal assumiu proporções sem precedentes. De um lado, a centralização "desapropria" os estados e municípios dos instrumentos de intervenção social, em

MORFOLOGIA DO "WELFARE STATE" NO BRASIL



três sentidos: ao concentrar recursos financeiros no Executivo Federal; ao estabelecer normas gerais aplicáveis às políticas sociais; e ao submeter a aplicação de fundos federais às decisões da União, evitando, ao máximo, qualquer tipo de "repasse automático" de recursos. Dentro do Executivo Federal, por outro lado, há uma redução relativa da ação social da administração direta e sua substituição, seja por grandes complexos organizacionais (BNH, SINPAS, etc.), seja por organismos de administração descentralizada (empresas, fundações, autarquias).

2. Uma formidável fragmentação institucional

Ocorreu uma multiplicação de diferentes formas de organismos públicos, como institutos, fundações e, principalmente, empresas públicas. É possível identificar as consequências mais graves dessa maneira "descentralizada" com que se expandiu o aparelho social de Estado:

- a) burocratização excessiva;
- b) autonomização crescente desses organismos em relação ao comando central de governo;
- c) bloqueio à formulação e à implantação de planos gerais para cada setor e, evidentemente, de uma política social nacional;
- d) ausência de mecanismos públicos de controle, que abre espaço para o livre movimento dos interesses privados no aparelho de Estado;
- e) incrível superposição de programas e de clientela, como expressão da desintegração institucional.

3. A exclusão da participação social e política da população nos processos de decisão

O movimento de centralização e de fragmentação de tipo burocrático e autoritário suprimiu ou evitou a participação de sindicatos, partidos e movimentos sociais em todos os domínios das políticas sociais. Isso ocorreu, já de início, em domínio onde estava, há muito, estabelecida a participação dos sindicatos: na previdência social. Os novos "setores" já foram concebidos segundo essa orientação, como, por exemplo, a habitação. De outro lado, as diretrizes fundamentais das políticas sociais não foram objeto de discussões no Parlamento. Foram suprimidas, portanto, todas as formas de controle público. E não é por acaso que, no início dos anos 80, o sistema de proteção social exibia todas as formas de desordem institucional, desorganização administrativa, fraudes e corrupção.

4. O princípio do autofinanciamento do investimento social

Esse princípio, além de ter significado a criação de fundos financeiros específicos para cada setor, representou também a submissão do gasto social a critérios econômicos e financeiros de rentabilidade privada para a alocação de recursos. O melhor exemplo, cremos, é o do BNH, que privilegiou a habitação em detrimento do saneamento e a habitação para a classe média em prejuízo da habitação popular.

9. O princípio da privatização

O princípio do autofinanciamento traduziu-se em uma espécie de regra de ouro das políticas sociais: os usuários devem pagar pelo que recebem. No limite, essa regra desemboca na privatização dos serviços sociais, que tem diferentes aspectos:

- a) a abertura de espaço para a penetração dos interesses privados no aparelho de Estado, através de grupos de pressão, lobbies, etc.;
- b) uma forma de articulação bastante estruturada entre o aparelho de Estado e o setor privado produtor de serviços (como os hospitais) ou fornecedor de "produtos sociais" (como as construtoras). Pode-se dizer, portanto, que se estabelece uma divisão de trabalho entre Estado e setor privado: o Estado estabelece regras e transfere recursos; o setor privado encarrega-se da produção de bens ou da distribuição de serviços;
- c) a privatização, enfim, resultou na diminuição relativa da participação do Estado nos setores de educação e saúde.

São esses os princípios que estão na base da reorganização e da reprodução do sistema brasileiro de proteção social. Não é necessário, aqui, que nos estendamos, demonstrando de que maneira se manifestam concretamente, no funcionamento efetivo do aparelho social do Estado. Vale a pena, isto sim, mencionar algumas palavras sobre dois pontos que caracterizam bem as distorções do nosso Welfare State.

Em primeiro lugar, a questão da natureza extremamente regressiva do financiamento do gasto social do Estado. Podemos identificar quatro tipos de recursos que servem para financiar as políticas sociais: os recursos fiscais, as contribuições sociais, os fundos de tipo patrimonial e os fundos constituídos com contribuição de empresas, destinados especificamente ao gasto social, como o FINSOCIAL e o salário-educação.

Quanto aos recursos de origem fiscal, não é necessário enfatizar o que já é sabido - o sistema tributário brasileiro é bastante regressivo -, nem apontar suas principais distorções - a ridícula carga fiscal sobre a agricultura, o alto grau de sonegação fiscal da pequena e média empresa, as injustiças do imposto de renda para pessoas físicas, etc. O que devemos reiterar é o caráter residual do gasto social financiado com recursos fiscais, em dois sentidos: o Estado gasta diretamente uma proporção relativamente pequena do que arrecada com impostos e esse gasto é uma fração desprezível no conjunto do dispêndio social. (Exemplo clássico: a não-contribuição do Estado à previdência).

Os outros três tipos de recursos são definidos, em geral, como uma relação entre salário ou folha salarial e contribuição. Os estudos sobre esse assunto demonstraram que essa forma de financiamento recai, principalmente, sobre os assalariados, com

peso maior sobre as camadas de renda mais baixa. O exemplo mais notável é, indiscutivelmente, o da previdência social: fixado o teto de 20 salários-mínimos para o cálculo das contribuições, as camadas assalariadas mais elevadas são privilegiadas; assim, por exemplo, quem ganha entre um e três salários-mínimos paga 8,5%, enquanto quem ganha 100 paga apenas 2%.

No que diz respeito aos fundos formados pelas empresas, pode-se afirmar que, em geral, eles são operados como se fossem impostos indiretos e são repassados aos preços dos produtos, o que significa que são pagos pelo conjunto dos consumidores. Não têm, portanto, efeitos redistributivos.

O segundo ponto que merece comentário é o burocratismo excessivo que caracteriza a máquina social pública. Evidentemente, essa não é uma característica exclusiva do aparelho social do Estado, senão que contamina toda a atividade pública. Mas, as conseqüências aqui são, talvez, mais trágicas. Em primeiro lugar, numa situação de carências crônicas e de falta de recursos, não é admissível que o custo de operação das políticas sociais acabe consumindo a "parte do leão", como parece indicar a observação. Em segundo lugar, o burocratismo e a ineficiência acabam por introduzir ou acentuar a prática do favor (Exemplo: as dificuldades para a aposentadoria). Em terceiro lugar, a relativa autonomia da burocracia é efetivamente um fator muito importante de resistência às transformações da política social, que exigem, como se sabe, a supressão de certos órgãos, o remanejamento de outros, a extinção de programas, etc.

Feitas essas considerações, torna-se mais fácil entender porque consideramos meritocrático-particularista nosso *Welfare State*. Na verdade, a intervenção social do Estado está fundada na capacidade contributiva do trabalhador, sancionando aquilo que podemos chamar de *distribuição primária de renda*. Assim, por exemplo, a extensão da rede de água e esgoto somente se fará se os estados e municípios puderem servir os empréstimos contratados junto ao ex-BNH, cobrando, aos usuários, "tarifas realistas". Os empréstimos concedidos para a construção de habitações populares, realizados basicamente com recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), requerem um valor da prestação compatível com os custos do BNH e dos agentes financeiros, o que resulta em uma taxa de juros reais em torno de 10% ao ano. As tarifas dos serviços de transportes coletivos urbanos devem remunerar os investimentos privados; os estudantes universitários que não encontram vagas no sistema público de ensino devem arcar com mensalidades compatíveis com o investimento em educação; os hospitais privados são uma aplicação de capital como qualquer outra, etc., etc. Nesse quadro, como já dissemos, o gasto público, financiado através de um sistema tributário regressivo, assume um caráter francamente residual, não desempenhando nenhum papel redistributivo que pudesse alterar a distribuição primária de renda.

Isto posto, é preciso dar um passo adiante e tentar apreender melhor a especificidade do nosso *Welfare State*. E o fundamental é compreender que nosso capitalismo definiu um caminho conservador de "progresso" social.

Queremos dizer com isso que:

- a) o rápido desenvolvimento econômico provoca uma acelerada e profunda transformação da estrutura social;
- b) essa transformação se traduz em uma mudança da estrutura de emprego; essa criação de empregos se expressa socialmente em um processo de mobilidade social ascendente;
- c) mas, por outro lado, vigoram baixos salários para amplos contingentes de trabalhadores, ao mesmo tempo em que milhões permanecem subempregados nas cidades ou inteiramente marginalizados no campo.

O progresso social assume, portanto, a forma de mobilidade com miséria absoluta de ampla parcela da população, de mobilidade com desigualdade extrema. O progresso social, entre nós, realiza-se quase que preenchendo integralmente os requisitos da "forma ideal" de desenvolvimento social do capitalismo - a concorrência sem travas entre homens livres, que "seleciona" os "mais capazes".

Ora, essa situação é inteiramente distinta do quadro histórico do Welfare State dos países desenvolvidos. Como se sabe, as políticas sociais de bem-estar surgem simultaneamente a uma situação de pleno-emprego que, acompanhada de uma subida persistente do salário real, eleva os níveis de vida da esmagadora maioria da população. Aqui, não. Para a grande maioria, os salários são baixos e para uma parte expressiva não há emprego regular. Diante disso, há várias conseqüências fundamentais:

- a) a própria base contributiva (o salário) per capita é relativamente estreita, se tomarmos a área da seguridade social. Conseqüentemente, a qualidade dos serviços é afetada e os benefícios sociais são necessariamente insuficientes para as finalidades a que se destinam;
- b) a política assistencial voltada ao combate da miséria absoluta fica "sobrecarregada", por ter de enfrentar as carências de, digamos, um terço da população;
- c) mas, há outros dois terços que, mesmo empregados e recebendo regularmente salários, necessitam da assistência do Estado para assegurar uma vida digna. Com isso, a própria definição de política assistencial fica prejudicada.

Porém, de outro lado, os recursos fiscais disponíveis para suportar as tarefas ampliadas da política assistencial e para complementar os recursos previdenciários são poucos, porque o sistema tributário expressa o "grande pacto", que engloba todas as frações e camadas da classe proprietária, quer eximindo-as da contribuição fiscal justa, quer privilegiando-as com incentivos e subsídios.

**D. As interações sobre as ideias
do "Welfare State" no Brasil**

A análise da emergência e expansão da política social tem, muitas vezes, padecido da linearidade de raciocínio, própria aos esquemas interpretativos de tipo funcionalista, seja na vertente pluralista, seja na marxista. No primeiro caso, enfatiza-se a política social como resultado das exigências do processo de modernização do Brasil, com seus conteúdos de industrialização, urbanização, transformação demográfica, etc. Para os marxistas, o desenvolvimento do capitalismo introduz um determinado padrão de divisão social do trabalho e provoca mecanismos garantidores da reprodução da força de trabalho, coerentes com as exigências do processo de acumulação. Dada a modernização ou a necessidade de reprodução (abstrata) da força de trabalho, poder-se-ia observar um continuum das primeiras medidas de política social, tomadas na primeira década deste século, até as mais recentes, da década de 70, tudo se passando em termos de um processo permanente de expansão, seja dos beneficiários, seja dos tipos de benefícios, seja, enfim, dos recursos financeiros e institucionais mobilizados pelo Estado na operação dos sistemas públicos de política social.

Nesse sentido, é de se destacar a diferença que pode ser observada nos estudos marxistas ou pluralistas que trabalham enfatizando o campo das relações de força e dos conflitos sociais e políticos como determinantes, tanto da origem, quanto da expansão dos sistemas de política social. Seja porque privilegiem o movimento e as pressões das classes trabalhadoras, seja porque enfatizem o comportamento das elites, seja, enfim, porque levem seriamente em conta a estrutura do Estado, o sistema e o regime político. Os autores que trabalham nessa tradição tratam o momento de introdução das políticas sociais, assim como as etapas de sua transformação, a partir de critérios fundamentalmente políticos e político-institucionais, o que, de algum modo, rompe com o padrão linear que assinalávamos anteriormente, conduzindo a uma periodização, a nosso ver, mais coerente e sublinhando diferenças qualitativas importantes em cada etapa. Tomemos dois trabalhos para melhor exemplificar o que dissemos: Cidadania e Justiça, de Wanderley Guilherme dos Santos 22/ e Saúde e Previdência, de José Carlos Braga. 30/

O primeiro trabalho tem a vantagem de expor, muito claramente, o esquema de análise que dirige a interpretação. Movendo-se no campo das teorias das elites, análise sistêmica, teoria da modernização, trata de identificar as variáveis, assim como as relações mais típicas que permitem compreender as

22/ Cf. W.G. dos SANTOS, "Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira", in Contribuições em Ciências Sociais, 1, Campos, Rio de Janeiro, 1979, 138 p.

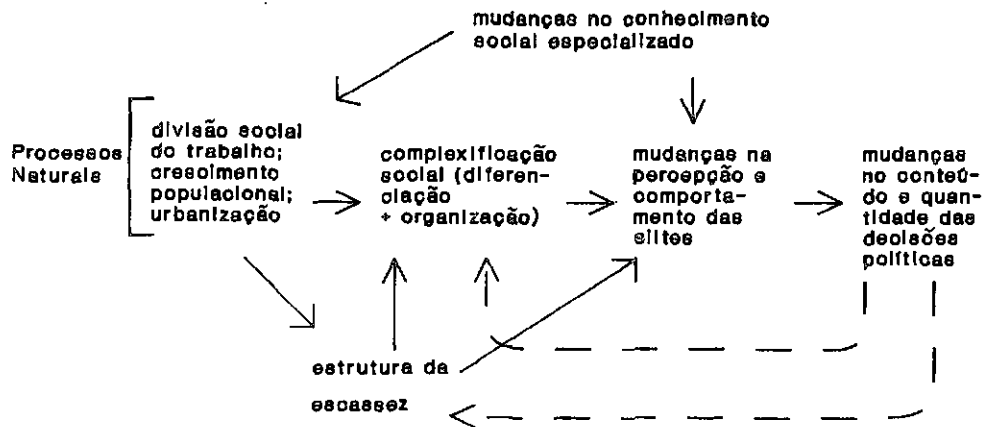
30/ Cf. J.C. BRAGA & S. Góes DE PAULA, op. cit.

políticas sociais. Resumidamente, poder-se-ia dizer, segundo o autor, que a disponibilidade de recursos (apreendida através do conceito de escassez, mais precisamente estrutura da escassez) determina mudanças no comportamento das elites, o qual, por sua vez, provoca alterações no conteúdo e na qualidade das suas decisões. Entretanto, essas relações são impulsionadas por processos "naturais" (isto é, não-controláveis por políticas de governo), tais como a divisão social do trabalho, o crescimento populacional e a urbanização, os quais, por sua vez, produzem impactos em termos de diferenciação social, mediados pelas organizações que geram demandas (o processo de diferenciação social mais a multiplicação organizacional são chamados, aqui, de complexificação social). Em conjunto, atuam como variáveis intervenientes entre a estrutura da escassez e o comportamento das elites decisórias. Sobre este último, atua, também, o conhecimento social acumulado como fonte independente de propulsão, com impactos inclusive sobre os processos de transformação da estrutura social. Em geral, essas variáveis não atuam independentemente, compõem antes um quadro dinâmico de relações e interações que podem ser visualizados no esquema da página seguinte, proposto pelo autor.

Finalmente, chama-se a atenção para o fato de as elites decisórias não operarem o aparelho de Estado (burocracias, grupos técnicos, assessorias) livremente. De fato, maiores ou menores resistências a elas) dependerão das diversas formas de interações possíveis entre as elites políticas e a burocracia pública.

Apoiado neste quadro de relações e interações causais, o trabalho em exame afirma ser a alteração na composição das elites, que se opera em 1930, o fator explicativo próximo que dá conta da origem da política social no Brasil, enquanto regulação do processo produtivo. Isto porque, nos estreitos quadros dos princípios de *laissez-faire*, predominantes até os anos 30, os processos de crescimento populacional, migração, imigração e conseqüente complexificação social, gerando mobilização e demandas via movimento sindical, encontraram, por parte das elites, respostas fundamentalmente repressoras, coatoras, respostas tão-somente alteradas pela lei de sindicalização de 1907 e pela Lei Eloy Chaves, de 1923 (Caixas de Aposentadorias e Pensões). Esta última, segundo o autor, marca o início da produção de leis sociais efetivas no País. Sem romper plenamente com os princípios "laissez-faireanos" (uma vez corresponderem, ainda, a acordos quase privados entre empregadores e empregados), expressam, entretanto, o reconhecimento do papel da força de trabalho e da necessidade de normas estabilizadoras da ordem social. Desta forma e por tais razões, a política social compensatória, no Brasil, precede a política social via regulação da acumulação, que apenas se iniciará após a Revolução de 30, quando já se tornara claro ser "[...] indispensável uma mudança na composição da elite, ou, pelo menos, em parte dela, que permitisse a renovação do equipamento ideológico com que enfrentava o problema da ordem econômica e social, em primeiro lugar, e, como corolário, que se alterassem as normas que

VARIÁVEIS E RELAÇÕES TÍPICAS DAS POLÍTICAS SOCIAIS



presidiam o processo de acumulação e as relações sociais que aí se davam". 31/

Em resumo e em relação às questões sobre a origem e o momento da emergência da política social no Brasil, Wanderley G. dos Santos enfatiza, em última instância, o comportamento "desde o alto" de novas elites, após 1930, em face de demandas de organizações que expressam níveis diferenciados de complexificação social; e assinala um duplo momento de início da política social: as regulamentações da década de 20, dando início à política social compensatória; e a política econômico-social encetada pelo governo, principalmente nos quatro primeiros anos após a Revolução de 1930.

Em relação à mesma questão, o trabalho de José Carlos Braga, inscrito na tradição marxista, trata de compor um quadro de determinações, no qual leva em consideração, em última instância, as necessidades de formação e reprodução da força de trabalho nas condições do capitalismo e, em primeira instância, o tipo e grau de desenvolvimento capitalista brasileiro, assim como a natureza e função do Estado Nacional. Nas suas palavras:

"Neste trabalho, utiliza-se, de forma descritiva e provisória, a noção de questão social, para apreender fenômenos complexamente determinados. De um lado, a gênese e a transformação desses fenômenos constituem manifestações concretas das formas através das quais se reproduzem as relações sociais de produção. De outro, manifestam-se nas práticas políticas e ideológicas e tendem a se constituir em objeto de políticas do Estado.

O desenvolvimento capitalista, nesse sentido, constitui em questões sociais, entre outros, aqueles processos relacionados à formação e à reprodução da força de trabalho para o capital. Num mesmo movimento, constitui o Estado o organismo por excelência, a regular e responder tais questões; e ao fazê-lo, o Estado capitalista e nacional ampliam-nas, "atribuindo-lhes" um caráter geral e universal.

No Brasil, o caráter tardio do desenvolvimento capitalista coloca precocemente, ao Estado, tais problemas. Tanto porque o Estado assume práticas que "classicamente" pertenciam à iniciativa das classes, quanto porque, mesmo nas primeiras etapas de sua formação, deve, minimamente, atuar como Estado Nacional.

Assim pensada a questão social, parece ser possível apreender diferentes processos e suas respectivas políticas de regulação, distribuídas por diferentes planos: o da regulação do mercado de trabalho e do processo de trabalho (política de imigração, legislação trabalhista, política salarial, regulação da jornada de trabalho, etc.); o da normatização da atividade política (organização e controle sindical, legislação do direito

31/ Cf. W. G. dos SANTOS, op. cit., p. 74.

de greve, etc.); o da composição do consumo coletivo dos assalariados (saúde, habitação, educação, etc.); o da composição das "rendas do trabalho" (como, por exemplo, o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS, o Programa de Assistência dos Servidores Públicos - PASEP)[...]. 32/

De acordo com esse quadro analítico, Braga afirma a emergência da questão social (a saúde entre elas - que é a que lhe preocupa) no bojo da economia capitalista exportadora cafeeira, primeira etapa do desenvolvimento do capitalismo no Brasil, processo que opera em dois níveis: "[...] reflete o avanço da divisão do trabalho assalariado; do ponto de vista político, assume forma, ainda que embrionária, de política social". 33/

É certo, segundo o autor, que medidas de política social vão sendo, então, avançadas pelo Estado, desde as primeiras décadas do século, mas, principalmente, durante os anos 20. 34/ Entretanto, será somente a partir dos anos 30, com a alteração do caráter do Estado e a necessária ampliação de suas bases sociais, que as questões sociais ganharão estatuto político, passando a fazer parte da problemática do poder. Mais ainda, somente num segundo momento, quando a acumulação passa a ser dominada pelo capital industrial, é que esse processo ganha respaldo econômico. Fundamental, a seu ver, para marcar esse momento de inflexão, em relação à origem e ao momento de introdução da política social (enquanto política nacional), são "[...] as alterações de caráter político e as transformações da natureza do Estado, que criam as condições iniciais para que as questões sociais em geral [...], já postas no período anterior, pudessem ser enfrentadas através de um bloco orgânico e sistemático de políticas. O desenvolvimento capitalista anterior colocara uma série de problemas sociais, de alguma forma impossíveis de serem resolvidos no quadro econômico e político da Primeira República. Mas, o processo político de 1930 e, em particular, o fato de que este novo sistema de poder deveria contemplar, de algum modo, os assalariados urbanos, tornavam necessária uma definição e tentativa de implantação de políticas sociais, [...] forma de controlar, política e economicamente, a classe trabalhadora, respondendo, por vezes, a seus movimentos, mantendo a lucratividade do setor industrial e sua capacidade de acumulação, mantendo níveis mínimos de reprodução da força de trabalho, mantendo sob controle a participação política dos trabalhadores". 35/

A origem e o momento de introdução da política social no Brasil estão relacionados a um quadro complexo de determinações, que não se reduz ao nível das exigências estruturais indeterminadas. Exigências da reprodução da força de trabalho,

32/ Cf. J.C. BRAGA & S. Góes DE PAULA, op. cit., p. 41.

33/ id. ibid., op. cit.

34/ id. ibid., op. cit., p. 41.

35/ Cf. J.C. BRAGA & S. Góes DE PAULA, op. cit.

mobilização e demanda operária, necessidades de controle social e político dos trabalhadores são postas desde o nascimento da economia exportadora capitalista, mas que somente encontrarão resposta de tipo orgânico e integrado (ainda que restrito) após a Revolução de 1930.

Não será, de nenhuma forma, incorreto dizer que o conjunto da literatura sobre as políticas sociais no Brasil toma, a exemplo dos dois autores que analisamos, a Revolução de 1930 como o marco que dá início à ação social do Estado, ainda que, evidentemente, possa haver discordância dentro dessa visão "conflictualista" básica. Por exemplo, Wanderley Guilhermos dos Santos enfatiza, como vimos, a ação preventiva das elites; José Carlos Braga fala em necessidade de legitimação, via massas, da estrutura do poder conformada pelo "compromisso" entre setores agrários e urbano-industriais, numa situação de crise de hegemonia.

Nem essa clareza, nem essa concordância básica em relação ao início da política social no Brasil vamos encontrar na formação do **Welfare State** após a "Revolução de 1964".

Durante alguns anos, foi muito difícil aos que se opunham ao Estado autoritário abandonar a tese estagnacionista e admitir que a "Revolução de 1964" havia realizado reformas econômicas com base nas quais foi possível vencer a crise e desencadear um vigoroso processo de expansão produtiva. Ao acabar rendendo-se aos fatos, as oposições deslocam sua crítica ao caráter excludente do desenvolvimento econômico para a questão da distribuição de renda. Nessas circunstâncias, admitir que as políticas sociais ganharam novo impulso e centrar a crítica no caráter conservador da intervenção estatal era muito difícil, não somente diante dos possíveis bloqueios ideológicos, como também por causa do receio de não ser entendido e estar enfraquecendo a crítica ao regime. Pensar então num **Welfare State** brasileiro, como estamos agora fazendo, era praticamente impossível, porque essa categoria tem, entre nós, uma conotação positiva que a associa à redistribuição de renda, direitos sociais amplos, etc.

Mas, hoje, cremos que é correto dizer que havia definida, no final dos anos 50, uma questão social que admitia vários encaminhamentos, várias alternativas. Evidentemente, há um *gap* de fundo estrutural. E pode-se pensar que estavam dadas novas necessidades de regulação social, advindas do avanço da industrialização que completa sua última etapa (a industrialização pesada, trazendo consigo o surgimento da grande empresa oligopolista moderna e a vertebração do aparelho industrial; o adensamento do assalariamento da força de trabalho, a unificação do mercado de trabalho e o desenvolvimento da urbanização e da metropolização) e do aprofundamento futuro desse processo, com o evoluir de uma nova etapa do desenvolvimento capitalista. Mas, a determinação das soluções, o tipo de **Welfare State**, diríamos nós agora, dependeria antes de tudo da luta política. E foi a reestruturação capitalista conservadora que imprimiu a marca meritocrático-particularista ao nosso sistema de

proteção social, que tem um enorme dinamismo advindo da expansão econômica e, ao mesmo tempo, é barbaramente regressivo.

C. A EVOLUÇÃO DA POLÍTICA SOCIAL DA "NOVA REPÚBLICA"

O governo da Nova República identificou e comprometeu-se, oficialmente, com o resgate da assim chamada "dívida social", herdada do passado autoritário e agravada pela crise. Ao examinarmos os documentos oficiais de 1985, os produzidos pela COPAG - Prioridades Sociais, de junho de 85, o I PND da Nova República e, finalmente, Prioridades Sociais, de 1986 -, que acompanharam o pacote tributário de novembro de 1986, é possível identificar, tanto o diagnóstico, quanto a estratégia desenhada para a intervenção social do Governo Federal.

No que se refere ao diagnóstico, este se compõe pela articulação de dois níveis de análise. De um lado, tratou-se de estabelecer, com os dados disponíveis, um quadro da dramática situação social do país, principalmente no que se refere às taxas de desemprego e aos graus de miséria e pobreza em que vivem parcelas extremamente elevadas da população brasileira. De outro lado, aqui, talvez, com um tom menos público e oficial, foram sendo gradativamente identificadas as perversões do padrão brasileiro de proteção social, isto é, o perfil que, em conjunto, adquiriram as políticas públicas de corte social. É isso, basicamente, a partir de dois parâmetros avaliados pelos critérios mais simples e consensuais de equidade e justiça social: o padrão de financiamento das políticas sociais (a sua regressividade; a regra do autofinanciamento; a base definida por fundos vinculados; a distorção no destino efetivamente social de fundos e recursos para tais fins arrecadados) e o padrão organizacional que veio presidindo a definição e implantação das políticas da área social (a centralização excessiva; a burocratização absurda; a fragmentação institucional; a superposição dos órgãos e programas, e suas conseqüências conhecidas - demoras inaceitáveis no curso dos recursos, custos elevados da máquina, descontroles de todo tipo, dificuldades quase incontornáveis em se atingir as clientelas específicas na maior parte dos programas).

O diagnóstico, considerando ambos os parâmetros, reconhecia a dramática reiteração e ampliação da inefetividade e ineficácia sociais das políticas da área. Pelo lado institucional, então, a "herança" traduzia-se num formidável aparelho social, complexo e ocupado por grande e sofisticada burocracia, mobilizando volumes bastante significativos de recursos - aparelho, entretanto, produtor de políticas pífias, socialmente ineficazes, descontínuas no tempo, heterogêneas e mal compostas no todo, inviabilizando, não somente políticas sociais setoriais harmônicas, quanto qualquer definição de uma política social geral para o país. É isso, vale lembrar, tanto no que se refere à

ação junto às populações carentes, marginais, "vulneráveis", quanto àquelas camadas formalmente vinculadas à atividade econômica, detentoras, portanto, de direitos formais à proteção contra os maiores riscos sociais. Finalmente, esse quadro dizia respeito ao conjunto da intervenção social - às políticas de educação, saúde, previdência, habitação, alimentação e nutrição, transportes coletivos, para assinalar apenas as mais importantes.

Dado esse diagnóstico e em face das condições econômicas e políticas do país (os vários níveis de "dificuldades" econômicas e as exigências do processo mesmo de democratização), o governo montou uma estratégia de intervenção social, também organizada em dois níveis e temporalidade distintos de intervenção. De um lado, concebeu-se e iniciou-se a implementação dos Planos de Emergência para o combate à fome, ao desemprego e à miséria. Os dois programas de prioridades sociais - PPS-85 e PPS-86 - expressaram, ao mesmo tempo, essa intenção e as restrições financeiras e organizacionais que se impunham: foram identificados programas na área de alimentação e nutrição, numa tática de ativação e consolidação do já existente, com prioridades para clientela compostas de crianças, gestantes, nutrizes e faixas de renda de até dois salários-mínimos. Apenas três novos programas foram anunciados: o do Leite, estendendo sua distribuição a crianças de até sete anos, o Programa de Alimentação Popular (PAP) e o de Medicamentos e Imunobiológicos. Acopladas a tais programas, foram previstas medidas pontuais ou regionalmente definidas nas áreas de abastecimento, saúde, educação, construção, assentamentos agrários, com algum rebatimento sobre o emprego, assim como estímulos à integração entre a pequena produção (de alimentos) e programas regionais de alimentação. Do ponto de vista da inovação organizacional, o Programa do Leite e, em menor medida, o PAP, foram concebidos sob nova chave, envolvendo o primeiro a distribuição de cupons através de associações comunitárias e o segundo, também com o envolvimento daquelas associações. Do ponto de vista dos recursos, foram alocados 11 trilhões de cruzeiros para o PPS-85 e 76 trilhões para o PPS-86, modestos ante as necessidades, mas, teoricamente, cobrindo a ampliação da cobertura pelo menos de alguns programas, além do início dos novos.

O outro nível de atuação era, e ainda é, o que teoricamente deve encaminhar-se para a grande reformulação do Sistema Brasileiro de Proteção Social. Ainda que com ações pontuais já avançadas em algumas áreas, nesse nível, logo se desencadearam as grandes decisões sobre as grandes reformas: a da Previdência, a Sanitária, a do Sistema Financeiro da Habitação, a da Educação, a Administrativa, a do Sistema de Educação, a Tributária, etc. Que esse nível de ação governamental envolveria, como envolve, uma temporalidade distinta do primeiro, não apenas era sabido como desejável, pela própria exigência de um processo mais democrático de definição de políticas. Deveriam estar presentes, nas discussões e propostas, a reformulação dos padrões de financiamento e de organização, a introdução de critérios socialmente mais justos na concepção dos programas e a projecção,

para médio e longo prazo, do perfil de proteção social com que a sociedade brasileira deverá conviver no futuro.

Pode-se inferir dessa proposta de ação em dois níveis a sua outra face, isto é, a de que as políticas federais efetivas em cada área correriam "normalmente", segundo o padrão vigente, definidas incrementalmente em termos orçamentários, à espera das inovações posteriores (com honrosas exceções - por exemplo, o crescimento do orçamento do Ministério da Educação, por imposição da Lei Calmon). Inferência que somente poderia ser confirmada pelo exame do gasto social agregado e discriminado por área, coisa aparentemente impossível até hoje de se fazer no Brasil.

Essa teria sido a estratégia inicial descortinável da nova intervenção social do governo. Visto mais de perto esse movimento, é possível, também, identificar alguns parâmetros ou princípios presentes nessa estratégia, aqueles mesmos reclamados pela sociedade, desde há tempos, e que passaram a ser incorporados no discurso oficial: a descentralização, com sua forte vertente de municipalização; a integração dos serviços e equipamentos sociais em nível local; a participação popular nos processos de decisão, implementação e controle das políticas sociais; e, finalmente - algo que vem ganhando força -, uma concepção alternativa de organizar e distribuir bens e serviços sociais - alternativa, porque tem, fundamentalmente, o significado de correr paralelamente à máquina burocrática, porque sendo "desinstitucionalizadora", nesse sentido, aparece nas sugestões recorrentes de distribuição de cupons, de relação direta com os usuários, de distribuição direta de recursos em dinheiro às famílias ou, enfim, porque prevê a participação de associações voluntárias dos mais diversos tipos na implementação das políticas.

Por fim, cabe destacar, nesta caracterização geral da estratégia e dos princípios, o peso crescente que ganhou, no discurso oficial e nas propostas, a tese de que o lado assistencial das políticas sociais saia, definitivamente, da situação relegada em que sempre esteve, distanciando-se das concepções assistencialistas e tutelares que marcaram essa forma de atuação, e que, efetivamente, ganhem estatuto de política referida aos direitos da cidadania. Isto, principalmente, no que diz respeito a programas assistenciais e de emergência, de base não-contributiva, projetando, no longo prazo, sua plena integração com os grandes sistemas de política social ou sua gradativa eliminação, seja pela supressão dos bolsões de pobreza, seja pelo reforço da proteção social exatamente para as camadas mais vulneráveis da população (por exemplo, o reforço de benefícios familiares no âmbito da previdência social).

Essa é a estratégia, essas as teses que marcaram, até começo de 1987, a definição de política social da Nova República. Sua efetivação, porém, haveria de observar determinadas condições para que, de fato, seus resultados fossem significativos. A primeira delas, e a mais óbvia, seria a de que, efetivamente, os programas de prioridades sociais funcionassem e fossem eficazes.

Uma estratégia que organizou como um dos seus pilares os programas emergenciais haveria de estar seriamente comprometida, se aquelas ações que definiu como prioritárias, imediatas e inadiáveis entrassem em ritmo de estagnação, postergação ou desativação.

A segunda condição, no plano das reformas, é a de que a demora necessária não se transformasse em inércia e que o processo de discussão envolvesse, necessariamente, dois mecanismos: o de dar ampla publicidade às teses e às propostas em cada área e o da compatibilização progressiva entre todas as propostas, as da área social e as outras, em particular as relativas à reforma tributária, à qual todas estão atreladas, e à reforma administrativa, uma vez que envolvem todas as exigências de reformulação do aparato institucional.

A terceira condição, e claramente a mais complexa, diz respeito à efetiva compatibilização das políticas sociais - atuais e futuras - com o conjunto das políticas governamentais, em particular com as da área econômica no amplo sentido (isto é, as que diretamente têm que ver com emprego, salários, distribuição de renda, desenvolvimento industrial e agrário). Ou seja, estamos aqui nos referindo a um nível de compatibilização de políticas que assegure, em curto, médio e longo prazos, a harmonia dos impactos mútuos atualmente previsíveis. Claramente, trata-se, aqui, de restabelecer o planejamento no país, em bases democráticas, que exprima, de fato, a vontade política e as prioridades governamentais, assegurando metas, recursos e definindo o padrão de desenvolvimento social e econômico que se almeja.

Essas condições, a nosso ver, não têm sido cumpridas. Na verdade, pode-se afirmar que o padrão de proteção social do Estado autoritário não foi alterado em seus pilares básicos, financeiros e organizacionais. Senão, vejamos.

Examinemos, em primeiro lugar, o chamado Programa de Prioridades Sociais. É preciso salientar, desde logo, que a idéia de programa de emergência foi formulada de maneira inteiramente imprecisa, dando a entender que visava a atenuar os efeitos sociais da crise econômica. Ora, desde 1984, a economia estava em crescimento, com o aumento da produção, do emprego e dos salários reais. Seria necessário, isto sim, pensar não em um programa de emergência mais apropriado evidentemente a países em que a pobreza ou a miséria possam ser consideradas conjunturais, mas em um programa integrado de combate à miséria absoluta, que identificasse, claramente, a população-alvo, o conjunto de ações sociais do Estado e o prazo de cumprimento das metas fixadas. Pode-se imaginar que a idéia de um programa integrado de combate à miséria absoluta tenha esbarrado, quer em dificuldades de formulação, quer, e especialmente, em dificuldades políticas de definição e coordenação governamentais, que exigiriam, provavelmente, tanto a reformulação ou supressão de programas já existentes, quanto a redefinição ou extinção de órgãos. Não foi

possível, portanto, mudar em profundidade, nesse ponto, o caráter da política social.

Dessa forma, é de se admitir que:

- a) foi estendida a merenda escolar para 260 dias por ano e incluídos, como beneficiários, os irmãos menores dos escolares, ainda que não matriculados. Este, sem qualquer sombra de dúvida, é o programa social mais bem-sucedido, ainda que, evidentemente, esteja muito longe de funcionar com níveis de eficiência e cobertura que possam ser considerados ideais;
- b) o Programa de Suplementação Alimentar a gestantes e nutrízes, desenvolvido pelo INAN, ainda que tenha ampliado o número de atendidos e a quantidade de alimentos distribuídos, esbarra em dificuldades operacionais quase que intranponíveis, pela simples razão de que é impossível reunir, de maneira centralizada, os vários alimentos integrantes da cesta e distribuí-los por todo o Brasil;
- c) dos novos programas, o PAP, iniciado em 1985, não deslançou e está, hoje, praticamente desativado, devido mais às dificuldades decorrentes da péssima organização da COBAL e menos à falta de recursos ou à oposição do setor distribuidor privado. Quanto ao Programa de Medicamentos e Imunobiológicos, o defeito parece-nos ser de concepção. Em vez de se basear num mecanismo ágil, como, por exemplo, receitas apresentáveis em farmácias e pagas posteriormente pelo governo, acabou assentando-se, por pressões do Ministério da Saúde, sobre a CEME, organismo que padece de conhecidos males administrativos. Apenas para citar dois fatos: 1) a CEME não consegue gastar as disponibilidades orçamentárias que lhe são destinadas; 2) parte considerável dos remédios que produz perde o prazo de validade por causa das dificuldades de distribuição. Apenas o Programa do Leite teve êxito, apesar de todos os problemas que têm sido apontados (clientelismo, fraudes, etc.);
- d) restaria uma menção aos programas administrados pelo FINSOCIAL, onde se registram importantes inovações (o Programa do Lixo, por exemplo) e onde há um gerenciamento eficiente. No entanto, como se sabe, os recursos do FINSOCIAL transformaram-se em recursos orçamentários, restando relativamente pouco para ser aplicado pelo BNDES.

Façamos, agora, uma avaliação sintética do andamento do que chamamos as "grandes reformas", do encaminhamento da reestruturação do padrão de financiamento e do padrão de organização da nossa proteção social. O modelo adotado para iniciar o processo foi o de criação das grandes comissões, área por área (ou mesmo subáreas de política), compostas por membros

do governo e abertas a representantes da "sociedade civil", sindicatos de trabalhadores e patronais, "especialistas", "notáveis", etc. Atuaram, somente na área do Ministério da Educação, cerca de 12 comissões relacionadas às reformas do ensino; houve comissões destinadas a propor a reformulação do sistema da previdência social, do sistema nacional de habitação, da assistência social e da saúde (a Comissão da Reforma Sanitária), do sistema tributário, do sistema financeiro e do sistema administrativo.

Passados mais de três anos, pode-se dizer que, no campo do financiamento, é preciso salientar, de início, que a própria retomada do crescimento liquidou com os problemas conjunturais atravessados pela previdência social e reforçou a arrecadação do FGTS e do PIS/PASEP. Houve várias medidas que aumentaram a carga fiscal, mas ficaram muito longe de configurar uma alteração em profundidade do sistema tributário. Quanto aos fundos sociais, de outra parte, nem se conseguiu elevar a alíquota do FINSOCIAL, nem remover o teto da contribuição previdenciária, nem definir fonte de financiamento própria para o seguro-desemprego instituído em fevereiro de 1986. A única medida a relevar, aqui, é a melhoria da eficiência na arrecadação do FINSOCIAL e na contribuição à previdência.

Quanto ao padrão organizacional, poderíamos dizer que:

- a) não houve nenhuma tentativa de levar à prática uma reforma administrativa que sequer se restringia à melhoria da eficiência de organismos existentes. Não houve, também, a possibilidade de coordenar minimamente o existente, quer através da reativação do Conselho de Desenvolvimento Social, quer através da ação da SEPLAN. Idéias de um orçamento social e da reestruturação efetiva dos organismos sociais não passaram do papel;
- b) o Banco Nacional da Habitação foi extinto e fundido à Caixa Econômica Federal. Mas a política de habitação e saneamento não se alterou;
- c) a única alteração fundamental deu-se na área da saúde e da previdência social. Convém examiná-la detidamente.

F. Estratégias, obstáculos e imenções políticas da descentralização da política de saúde: reflexões preliminares e provisórias

Pretendemos, agora, sintetizar algumas idéias acerca da natureza, alcance e limites do processo de descentralização que vem ocorrendo no setor saúde. Procurar-se-á buscar os antecedentes dessa experiência, de modo a caracterizar a configuração organizacional e o processo decisório que prevalecia

antes da experiência de implantação do Sistema Unificado e Descentralizado de Saúde (SUDS).

A partir desse quadro, serão analisados os dois principais movimentos de natureza estratégica que impulsionaram e deram início ao processo de descentralização de parcela das decisões do Governo Federal para os governos estaduais e municipais: a reiteração das Ações Integradas de Saúde, em 1985, e os convênios SUDS, em 1987.

Por último, será feita uma primeira tentativa de refletir sobre resultados visíveis das decisões tomadas, quer positivos, quer negativos, ensaiando-se brevemente a elaboração de um cenário possível de desenvolvimento do processo de descentralização dessa política setorial, em face da conjuntura político-econômica de curto prazo.

É preciso ter claro que o processo de descentralização da política governamental para o setor saúde ocorre em um cenário onde os principais atores são:

- os principais escalões decisores das agências estatais em nível federal, que participam da gestão dessa área de intervenção - ministros da Previdência e Assistência Social, Saúde e Educação e sua assessoria direta; presidentes das autarquias, fundações e empresas ligadas a esses ministérios e o primeiro nível de dirigentes dessas organizações (INAMPS, DATAPREV, FSESP, CEME, etc.);
- a Presidência da República;
- o sistema político, através de parlamentares (deputados e senadores) com mandato federal, estadual e local, tradicionalmente ligados à questão da saúde;
- a burocracia das organizações que operacionalizam os programas de intervenção;
- os agentes privados prestadores de serviço, quer através de suas organizações de representação de interesses (sindicatos patronais e federações), quer individualmente, quando possuem relevância e recursos políticos suficientes para tanto;
- as corporações profissionais dos trabalhadores do setor;
- os governos estaduais e locais;
- os agentes privados fornecedores de equipamentos e medicamentos.

De forma muito simplificada, é possível dizer que as principais linhas de conflito, interação e alianças entre esses atores são dadas pela disputa de:

- distribuição dos recursos orçamentários;
- distribuição dos recursos financeiros;
- distribuição dos credenciamentos, convênios e da autoridade de contratação;
- distribuição de postos-chave de operação da máquina burocrática do setor, em geral, e da previdenciária, em particular;
- capacidade de nomeação em geral.

Nessa perspectiva, o processo de descentralização deve ser entendido como um movimento que procura alterar, de forma significativa, as regras do jogo e a distribuição desses recursos, transformando, de modo importante, a capacidade de mobilização de recursos, alianças, formas de operação de vários desses atores. Isso tem como consequência um complexo processo de desestabilização das correlações de forças, que durante quase duas décadas (desde 1967, seguramente) prevaleceram na definição do perfil dessa política estatal.

A transformação setorial que está ocorrendo também não pode ser compreendida se desvinculada do contexto político-econômico do Brasil, notadamente no que se refere à:

- forma de condução da transição democrática e papel do PMDB nesse processo; e
- conjuntura econômica extremamente favorável à ampliação dos recursos previdenciários, dado o desempenho favorável da massa de salários, entre 1985 e 1987.

1. Antecedentes

A política estatal para o setor saúde caracterizou-se, no passado, por um processo de centralização no Governo Federal, e dentro dela na Previdência Social, acompanhada por um movimento simultâneo de fragmentação da capacidade de operacionalização da principal agência de implementação de programas de ação - o INAMPS. Tal fato foi, dado o gigantismo dessa organização, ocasionado por vários fatores, entre os quais se destacam: crescimento da clientela abrangida e a consequente incorporação, pela Previdência Social, de outras organizações que se encarregavam de parcela da população considerada fora do seu raio de ação. Em consequência, o quadro organizacional e a configuração do processo decisório no setor eram fortemente marcados pela predominância do INAMPS ante as outras organizações atuantes no setor e que, paulatinamente, foram sendo transformadas em agências de prestação de serviços para a Previdência Social. Esse fenômeno ocorreu muitas vezes em detrimento do exercício de funções de planejamento, normatização, pesquisa, etc., que foram sendo atrofiadas ou relegadas a plano

muito secundário, levando ao "envelhecimento" progressivo de organizações ditas centrais no setor, como o Ministério da Saúde.

No plano da prestação de serviços, optou-se, até 1980, como já é conhecido, por uma política de compra de serviços ao setor privado (filantrópico e lucrativo), que experimentou um forte desenvolvimento e crescimento. Essa diretriz foi acompanhada por outra, de abandono progressivo das unidades hospitalares do próprio INAMPS, que sofreram um processo de sucateamento e obsolescência reais.

Tais características - centralização decisória, fragmentação operacional e vínculo de compra e venda, como diretriz de relacionamento com o setor privado e com o restante do setor público - levaram a um resultado paradoxal. De um lado, cresciam os quantitativos de serviços prestados, o volume de recursos e a burocracia de gestão. De outro, o atendimento era cada vez menos eficaz, a deterioração de práticas organizacionais racionais era célere e as bases técnicas (equipamentos e instalações da rede de serviços disponível) de operação, cada vez piores. Mas é importante reafirmar a obtenção de um resultado efetivo pouco lembrado, ainda que distante da necessidade de atenção à saúde dos brasileiros: a estruturação de um gigantesco sistema de clientela, do qual se beneficiaram, de alguma forma, quase todos os principais atores que interagem no setor:

- os escalões dirigentes da política de assistência médico-previdenciária eram beneficiados pelo notável volume de recursos orçamentários e financeiros autônomos ao orçamento fiscal para distribuir, associado ao número, também gigantesco, de nomeações, credenciamentos, contratações, etc. a negociar, quer com a Presidência da República, quer com o sistema político;
- a Presidência da República beneficiava-se da utilização de sistema de concessão de "benesses" e favores, que controlava, indiretamente, através do poder de nomeação dos principais dirigentes, além de poder utilizar o desempenho quantitativo crescente como exemplo da ação fiscal de cada gestão;
- o sistema político beneficiava-se através do uso corriqueiro e rotineiro de loteamento de cargos desde o nível local, passando pelo nível estadual, até o nível federal da autarquia INAMPS e da obtenção de tratamento diferenciado na rede de atendimento.
- a burocracia beneficiava-se, ainda que de forma perversa para sua própria sobrevivência, da regra que passou a prevalecer: pouco salário, pouco trabalho e estabilidade no emprego;
- as corporações profissionais beneficiavam-se dos ganhos funcionais de determinadas categorias, especialmente os médicos, e da oportunidade permanente de ter um objeto de

crítica e denúncia, o que aumenta tanto o "espírito de cargo" quanto mascara e dilui as responsabilidades acerca da espantosa quantidade de profissionais mal treinados que saem das instituições de ensino médico a cada ano e que são absorvidos no mercado de trabalho, graças a uma política de assistência médica com um perfil assistencial e privatista;

- os prestadores de serviços e fornecedores de equipamentos e medicamentos beneficiavam-se, quer da capacidade de compra sistemática, quer da total ausência de critérios e controles de qualidade, minimamente aceitáveis e efetiva, o que, também, validou a regra surrealista da "oferta define a demanda".

Mesmo aqueles setores ou organizações que, em princípio, eram os mais afetados pelo desempenho e perfil da política previdenciária, dada sua situação de "marginalidade relativa" das decisões estratégicas e operacionais, acabaram recebendo algumas "benesses". A política de repasses de recursos, tanto para programas do Ministério da Saúde, quanto para os governos estaduais e locais, sem dúvida cumpriu papel importante para garantir, ao menos, a sobrevivência das secretarias estaduais e locais de saúde e de várias organizações da órbita do Ministério da Saúde a partir do final dos anos 70.

O sistema de clientela, para funcionar em plena capacidade, sempre dependeu do desempenho da receita previdenciária que, nos anos 70, foi extremamente lucrativo para os interesses das facções e setores que se amalgamaram nesse perfil de intervenção estatal. É fato comprovado que, à cada oscilação do desempenho dos recursos financeiros autonomamente geridos pela Previdência Social, surgiu um movimento de contenção de despesas e racionalização da prestação de serviços que, de alguma forma, rearranjava, em patamares suportáveis, os interesses dos diferentes setores que interagiam no setor.

No bojo desses movimentos de adaptação ao nível de gasto disponível e impulsionado pelos dados alarmantes quanto às condições de saúde dos brasileiros é que toma corpo o denominado "movimento sanitário", visando à reordenação da política estatal para o setor. Um dos pilares fundamentais dessa reordenação era a descentralização das decisões e da operação do setor para estados e municípios, aliada à criação de um sistema único de saúde e um maior controle social, dado que a população usuária sempre se caracterizou como o grande ator ausente das decisões do setor.

A partir de 1980, com as finanças previdenciárias em crise, inaugura-se um movimento de racionalização da assistência médica gerida pelo INAMPS. Procuravam-se medidas de contenção de despesas desnecessárias, que iam desde o estabelecimento de novas formas de remuneração ao setor privado (a introdução do valor médio do procedimento), até a idéia de um maior aproveitamento da rede pública prestadora de serviços e sua integração efetiva ao sistema prestador.

Começava-se, dessa forma, a promover a integração das ações setoriais, à medida que as eventuais relações e assistemáticas do INAMPS com as áreas de saúde dos governos estaduais e locais ganharam um novo impulso, via o que se denominou Ações Integradas de Saúde (AIS).

Tal integração, se deixado de lado o discurso progressista e inovador que a justificou, teve como resultado prático a sistematização do repasse dos recursos previdenciários para a área estadual e local, reforçando a relação de compra e venda, com predominância do INAMPS, na definição dos valores a serem repassados e na forma de avaliação e controle.

Concretamente, até 1984, o cenário anteriormente resumido permanecia inalterado, adaptando-se às conjunturas financeiras mais ou menos favoráveis e mantendo, na sua essência, as relações de favoritismo, corporativismo e clientela que foram sua marca característica nos anos 70.

2. As mudanças da Nova República: estratégia e movimento dos principais atores

Com o início da transição política brasileira em 1985/86 e o estabelecimento do que se convencionou chamar Nova República, algumas transformações importantes ocorrem no perfil da política estatal de atenção à saúde.

Em primeiro lugar, reafirma-se a estratégia das Ações Integradas de Saúde, com a determinação de privilegiar o setor público (próprios do INAMPS; hospitais universitários e rede dos governos estaduais e locais); dividir a pressão do setor privado, estabelecendo uma aliança diferenciada com as entidades filantrópicas e imprimir maior racionalidade e eficiência à gestão da política de assistência médica.

Em segundo lugar, a questão da descentralização ganha um novo conteúdo, à medida que passa a ser equacionado um conjunto de decisões que visavam transferir parte do poder decisório centralizado no INAMPS para os governos estaduais e locais, especialmente nas áreas de gestão e contratação de serviços ao setor privado e operação das unidades próprias.

Em terceiro lugar, começa a ser estudada uma reorganização administrativa no INAMPS, visando transformá-lo em uma organização de planejamento estratégico, avaliação e controle de aplicação de recursos previdenciários no setor saúde. Procurava-se, desse modo, afastar o INAMPS de suas funções operacionais e gerenciais, dando espaço para que estas passassem a ser exercidas pelos governos estaduais e locais. Preservava-se, entretanto, a pluralidade institucional em nível federal, sem que houvesse uma definição mais clara de qual organização seria, nesse nível de governo, a predominante na definição das ações setoriais.

A elaboração de tal estratégia acontecia num contexto de reativação econômica, quando as receitas previdenciárias ganharam

um impulso significativo. Isso fez com que fosse possível promover algumas alterações na correlação de forças vigente, sem contrariar, estruturalmente, os interesses dos diferentes atores que interagem com a política de assistência médica previdenciária.

Obviamente, não existiu nem uma perfeita sintonia de idéias no interior da equipe dirigente do MPAS/INAMPS quanto á forma de condução desse processo de formulação de uma nova estratégia, nem um grau de formalização e execução dessas etapas que fosse racionalmente pré-escolhido e determinado.

Concretamente, ocorreu um maior dispêndio do INAMPS com o setor público, sem que fosse possível estimar os eventuais ganhos de produtividade ou melhoria na questão do atendimento. É possível supor que não tenham ocorrido mudanças significativas no atendimento por parte da rede pública própria, estadual ou local. O efeito maior parece ter sido o estreitamento das relações entre esferas de governo, a partir de um discurso e de uma prática que, se não eliminavam o clientelismo da distribuição de recursos no varejo, procuravam, em nível do discurso e das decisões de âmbito central, caracterizar uma relação de parceria, co-participação e co-responsabilidade no enfrentamento dos problemas de saúde.

Com a eleição dos novos governadores, as relações entre os dirigentes da Previdência Social (MPAS/INAMPS) estreitaram-se ainda mais. Procurava-se, claramente, obter respaldo de um ator (governos estaduais) que, legitimado pelo voto, passava a ter um grande poder de pressão e negociação, em geral, dados os caminhos da transição política brasileira, podendo alterar significativamente a correlação de forças no setor saúde.

Os dirigentes da Previdência Social possuíam o recurso mais importante para convencer novos governadores e novos secretários de saúde para a necessidade premente de descentralização: os recursos que seriam transferidos em um momento de dificuldades para as finanças estaduais e municipais.

É preciso ficar claro que as evidências demonstram que a intenção dos dirigentes da Previdência Social em promover a descentralização acelerada, repassando funções do INAMPS para outras esferas de governo, era testar, na prática, a alternativa que pareceria mais viável de melhoria da prestação de serviços para o usuário. Tal característica diferencia as gestões Pires e Almeida Magalhães das anteriores, uma vez que se tomam, pela primeira vez, decisões que procuravam, se bem-sucedidas, desmontar a máquina previdenciária, alterando as regras do jogo, de tal maneira que se poderia obter uma mudança significativa na correlação de forças dos atores interessados na política do setor.

Essa postura parecia partir da constatação de que, dada a prática de funcionamento da assistência médica previdenciária, a única forma de possibilitar que a rede de serviços se torne efetiva para a população é transferir a responsabilidade da

alocação de recursos para dirigentes políticos que, por força de sua "localização", são mais sensíveis às pressões populares.

Inicia-se, a partir de meados de 1987, a celebração de um conjunto de convênios com os estados, visando repassar as funções de gerência dos serviços e da contratação de terceiros. Procurava-se induzir, sempre que possível, que o próprio estado passasse a realizar um movimento concomitante de descentralização de parte de suas funções (já existentes e recém-recebidas) para os municípios. Nessa divisão, os municípios ficariam responsáveis pelo atendimento básico (ambulatorial e hospitalar) e os estados pelo atendimento de segundo e terceiro níveis. O que deveria permanecer na órbita do Governo Federal nunca foi delimitado com clareza. É possível intuir que as unidades de referência nacional e de mais alta especialização deveriam permanecer nessa esfera de governo ou terem sua gestão transferida para ela, o que é especialmente problemático no segundo caso (veja-se o exemplo do Estado de São Paulo).

Simultaneamente, inicia-se a reforma administrativa do INAMPS, que procurava dar início ao processo de fusão das superintendências regionais com as secretarias estaduais de saúde, cessão de imóveis e equipamentos, transferência de pessoal, etc. Tudo isso procurava forçar que o centro decisor do planejamento operacional, da gestão dos serviços, da contratação e controle do setor privado fosse um órgão estadual, eliminando o duplo comando que sempre caracterizou o setor saúde nesse nível de governo.

Se levadas até as últimas conseqüências, ter-se-ia conseguido um forte avanço na desestruturação da correlação de forças existentes no setor, fazendo com que linhas de conflito, interação e alianças fossem refeitas em novas bases. Vejamos algumas hipóteses.

Os dirigentes da Previdência Social (MPAS e, principalmente, do INAMPS) perdiam sua capacidade de alocar recursos e distribuir facilidades no varejo, ficando com a capacidade de discutir, negociar e alocar, baseados no planejamento e na programação dos estados, nas metas físico-financeiras e na quantia de recursos a transferir. Com esse novo papel, o interesse político na nomeação dos dirigentes do INAMPS diminuiria sensivelmente, passando a existir uma organização que teria sua razão de existência na avaliação e controle das ações estaduais e locais. Ter-se-ia um novo pólo de cobrança e fiscalização, com características mais técnicas e sem o poder de distribuição cotidiana de recursos.

O sistema político teria que se rearticular totalmente, passando a depender da criação ou da manutenção dos canais de comunicação e pressão com os governos estaduais e locais, diminuindo bastante a ingerência do Governo Federal.

A Presidência da República teria que incorporar, também, os governos estaduais e locais, de forma diferenciada da que até

então era adotada, em sua rota de negociação e distribuição de atendimentos, nomeações, etc.

A rede privada contratada teria seu desempenho avaliado e, possivelmente, o conteúdo da prestação de serviços, quer do ponto de vista quantitativo, quer do ponto de vista financeiro, revisto. Isto porque, seria lógico supor que, nenhum estado receberia as atribuições de gestão, sem antes certificar-se do que e como estava assumindo. Isso faria com que, no mínimo, a rede privada perdesse força relativa, dado que suas instituições de representação de interesses, em nível nacional, que até então conduziam as negociações, ficariam temporariamente fragilizadas com a troca de interlocutores, rotinas, mecanismos de controle, etc.

O funcionamento da rede pública deveria melhorar, dado o esforço de inversão financeira feito em 1985, 1986 e 1987, havendo, também, em relação a ela, uma avaliação de desempenho que rompesse com aquele círculo de pouco salário, pouco trabalho e completa estabilidade. Isso porque esquemas de isonomia salarial estavam previstos nos convênios e os governos estaduais teriam como conseguir maior produtividade.

Dessa forma, e ainda que de maneira abrupta, estaria sendo forçado que os interesses fossem rearticulados ao redor das lideranças políticas estaduais e locais, o que possibilitaria, dado o seu perfil mais progressista em alguns estados estratégicos, a obtenção de maior espaço para a pressão dos usuários, compensando, em parte, o total deslocamento das decisões no sistema em substituição.

Se a partir daí seria obtido um melhor desempenho, a constatação pareceria ser curta e lacônica: pior do que está é impossível! Além disso, ter-se-ia uma divisão geográfica dos problemas, que, dependendo das organizações de saúde existentes em cada estado e das complexidades dos problemas a enfrentar, poderia levar a avanços significativos (o caso típico é o do Estado de Alagoas). Finalmente, passariam a existir dois pólos de cobrança, fiscalização e avaliação dos serviços prestados: o INAMPS transformado e a população usuária.

A realidade demonstrou que as dificuldades de transformação em um sistema de atendimento tão complexo são maiores do que é possível imaginar. Não houve uma contrapartida sequer adequada em nível de implementação das decisões, compatível com as pressões e resistências que começaram a surgir. Quando o desenho final da estratégia dos SUDS passou a tornar-se mais transparente, dois tipos de resistência foram particularmente sentidos. Um advindo das lideranças políticas de natureza fisiológica, no Congresso, articuladas com escalões internos à própria Presidência da República, que passaram a pressionar, fortemente, buscando obstaculizar a realização dos convênios ou a substituição de pessoas nos postos-chave de comando da esfera estadual. Isso se devia ao fato de que:

- á medida que os processos de estadualização ocorriam, tornou-se evidente que determinados governos estaduais não alinhados com a estratégia do Palácio do Planalto e sua extensão parlamentar estavam recebendo recursos de maneira autônoma e fora do campo de negociação e sanção estabelecido no nível da Presidência da República;
- a substituição de pessoas em postos-chave não era acompanhada de compensações a nível clientelístico, ao contrário, verificava-se o fechamento de canais de influência e pressão, ao menos segundo os trâmites e procedimentos até então utilizados;
- os dirigentes da Previdência Social passaram a manifestar-se, publicamente, em relação às pressões recebidas, associando tal prática a características de funcionamento do atual governo, demonstrando os obstáculos que a manutenção, entre outros, do sistema de clientela dificultava a transição democrática pretendida.

Outro problema é oriundo da própria burocracia do INAMPS, que também passa a pressionar contrariamente a seu processo de transferência para a gestão estadual e local, dificultando e boicotando a manutenção dos níveis de atividade do INAMPS. Curiosamente, os prestadores privados não pressionaram, num primeiro momento, parecendo aguardar o desfecho da disputa intra-burocrática e no interior do primeiro escalão do governo e do Congresso Nacional.

A esfera estadual de governo, para a qual se transferiram, ainda que de maneira pouco regular, atribuição e competências, manifestava-se de modo diferenciado. Em São Paulo, procurou-se imprimir, rapidamente, regras próprias, moldando o processo de estadualização às diretrizes político-partidárias do governo estadual e estabelecendo certo grau de autonomia, tanto em relação aos dirigentes do INAMPS do nível central, como às outras secretarias de saúde.

Em estados como Pará, Alagoas, Rio Grande do Sul e Bahia, procurou-se atuar de maneira bastante integrada com a Direção Geral do INAMPS, o mesmo acontecendo com o Rio de Janeiro. Em outros estados, não houve um movimento de apoio ou de autonomização mais explícito, dependendo de cada caso, de qual o grupo político que ocupava a Secretaria de Saúde e de seu grau de articulação com aquele que ocupava a Superintendência Regional do INAMPS, sendo que a maioria aguardava a definição das novas regras do jogo, ainda pouco claras.

Em outras palavras, para além do repasse de recursos inicial, nada acontecia em nível de transformações mais concretas. Os dirigentes locais sequer tiveram participação no processo, que parecia ainda não ter atingido esse nível de governo. Essa situação foi tornando a posição do então Ministro da Previdência Social cada vez mais insustentável, dada a quantidade de conflitos, atritos e pressões daqueles

parlamentares e membros das coalizões governantes que viam seus pedidos não só negados, como denunciados publicamente.

A dinâmica do movimento de descentralização sofre uma primeira desaceleração com a substituição do Ministro da Previdência Social, Raphael de Almeida Magalhães. Dada a continuidade da linha mestra estratégica pelo seu sucessor, é possível afirmar que a desaceleração não se transformou em retrocesso. Entretanto, dificuldades internas de ordem burocrática, associadas a opções de mudança de rotina de trabalho na preparação do planejamento e programação orçamentária, em 1988, fizeram com que ocorresse um atraso nos pagamentos em janeiro e fevereiro.

A continuidade da pressão dos parlamentares articulados com o Palácio do Planalto, num contexto político cada vez mais tumultuado, aliada à aprovação do mandato de cinco anos para os Presidentes da República na Assembléia Nacional Constituinte, apoiada pelos mesmos parlamentares insatisfeitos com a descentralização do setor, fizeram com que tal atraso servisse adequadamente como um dos pretextos para a dispensa do então Presidente do INAMPS.

A nomeação de um funcionário da Previdência Social, de estrita confiança do Presidente da República, para tal posto, parece definir, agora sim, uma tentativa de retrocesso ou mudança de rota no processo recém-iniciado.

A fragilidade, indefinições e a pouca operacionalidade de algumas decisões que foram tomadas para tentar garantir um certo grau de irreversibilidade ao processo de descentralização permitem que tal tentativa de mudança ou reversão possa ser bem-sucedida. Em primeiro lugar, o repasse de recursos e da transferência das atribuições apóia-se num instrumento jurídico limitado e de fácil reversibilidade: os convênios. Em segundo lugar, a nova estrutura do INAMPS não foi completada e os atos para sua implantação sequer delineados em sua totalidade. Além da rigidez das normas existentes, limitando as decisões, a dificuldade do acerto em cada estado dos interesses dos grupos políticos que apóiam a descentralização levaram a não-decisões acerca: do controle dos recursos financeiros, do caráter automático dos recursos financeiros e da capacidade de definir e contratar os prestadores de serviços, o que dificulta o desenvolvimento do processo. Em terceiro lugar, a própria inoperância das organizações estaduais e locais de saúde, elas próprias necessitando de uma reestruturação profunda para conseguir assumir o papel de gestoras dos SUDS, completa o quadro de obstáculos mais urgentes a superar. Isto se pretende-se dar continuidade à rota de descentralização almejada.

Note-se que em nenhum momento se tocou aqui na questão assistencial propriamente dita. Não se trata de esquecimento, mas sim da convicção de que alterações nesse campo ainda não foram obtidas em decorrência do processo de descentralização, de forma geral. Isso significa que se houve avanços, o processo de

descentralização em curso pode, no máximo, ter facilitado determinadas decisões pelo estabelecimento de um mecanismo que obriga a unificação das decisões e, muitas vezes, das redes de atendimento existentes.

3. Cenários de desenvolvimento

Existem alguns cenários de desenvolvimento imagináveis no curto prazo. Eles dependem do resultado específico de acontecimentos no campo político e econômico.

A princípio, é preciso indagar se a articulação entre a Presidência da República e o Congresso Nacional pretende ou não aproveitar-se do canal de negociação com governadores e prefeitos, com a implantação do SUDS, passando a controlar o repasse de recursos e passando a imprimir ao processo de descentralização uma dinâmica que lhes seja favorável. Para isso, é necessária a obtenção de cinco anos de mandato e a provável substituição do Ministério da Previdência Social por alguém mais sintonizado com a coalizão governante ou a sua anuência para com tais procedimentos.

Em segundo lugar, é preciso verificar o peso relativo de cada governo estadual ante o Governo Federal. Alguns governos estaduais terão seus processos de descentralização e repasse obstaculizados, a menos que se curvem às exigências da coalizão governante, o que não parece ser o caso. Outros governadores, entretanto, pelo apoio real que já prestam à coalizão governante, têm poder suficiente para dar continuidade ao processo de descentralização, segundo seu próprio ritmo. Isso poderia significar, em muitos casos, a possibilidade do uso clientelístico da máquina previdenciária pelo governo estadual ou local, em perfeita sintonia e associação com os interesses regionais e locais da coalizão governante em nível federal. Ter-se-ia, portanto, o avanço da descentralização em sentido oposto ao pretendido no momento inicial, exatamente pela ausência de um dos contrapesos fiscalizadores: o INAMPS transformado.

Em terceiro lugar, é preciso analisar o comportamento futuro da receita previdenciária. Se a conjuntura econômica permanecer na rota recessiva, como indicam alguns analistas, pode ser que deixe de ser interessante para os governos estaduais e locais, assumir a gestão, dado que os dividendos do manejo da administração da assistência médica previdenciária deixariam de existir, ou seriam muito pequenos em face da envergadura da tarefa a realizar e dos problemas de sua administração num contexto de escassez financeira.

Em quarto lugar, é preciso considerar os efeitos que a reforma tributária terá, quer no aporte adicional de recursos para estados e municípios, quer nas responsabilidades que possivelmente esses níveis de governo serão induzidos a assumir, dentre as quais se destaca a responsabilidade pelas políticas de prestação de serviços à população.

O cenário mais provável no curtíssimo prazo é aquele onde surgirá uma solução negociada entre os dirigentes da Previdência, a coalizão governante e os governos mais sintonizados com o Planalto, fazendo com que, mediante a observância de determinadas regras e enquanto durar o processo constituinte, medidas visando a continuidade do processo de descentralização possam ser tomadas. Nos estados, onde as relações são conflituosas, o processo tenderá a paralisar-se, dependendo, cada movimento, de uma negociação específica. Tudo isso partindo do pressuposto de que, a curto prazo, não ocorra um desequilíbrio financeiro que inviabilize os repasses.

BIBLIOGRAFIA REFERENTE AO QUADRO 1

- ACHINGER, H. Sozial politik als gesellschafts politik, s.l. s.ed., 1971.
- ALBER, Jens. Herrschaft im Sozialstaat; auf der Suchensch einem soziologischer paradigma der sozial politik. In: VON FERBER & KAUFMANN, F.X. Soziologie und sozialpsychologie. Apladen, West Deutsch, Verlay, 1977 (Sonderheft, 19).
- O' CONNOR, J. Die Finanz krise des staates. Frankfurt, Suhrkamps, 1974.
- FLORA, P. & HEIDENHEIMER, A., org. The development of Welfare State in Europe and America. London, New Brunswick, 1987.
- GENSBURGH, M. Class, capital and social policy. London, Moenullan, 1979.
- GEORGE, V. Social security and society. London, Routledge & Kegan Paul, 1973.
- GOLDTHORPE, J.H. The development of social policy in England, 1800-1914. s.l. s.ed. 1967 (Trab. apres. no 5^o World Congress of Sociology).
- GOUGH, I. The political economy of the Welfare State. London, McMillan, 1979.
- HABERMAS, J. Legitimations probleme in spätkaitalismus. Frankfurt, Lehrkamp, 1973.
- HEIMANN, E. Sozialtheorie des Kapitalismus. Tubinger, Nohr, 1929.
- KORPI, W. The working class in welfare capitalism. London, Routledge & Kegan Paul, 1978.
- Social policy and distribution conflict in the capitalist democracies. Firenze, 1980.
- MARSHALL, T.H. Class, citizenship and social development. s.l., s.ed., 1964.
- Social policy. London, Hutchinson, 1975.
- MULLER, W. & NEUSUSS, G. Die Sozialstaatskrisen und der Widerspruch von Lohnarbeit und Kapital, Prokla, s.d. p. 770 (No. especial).
- OFFE, C. & LENHARDT, G. "Staats theorie und sozialpolitik". In von Ferber & Kaufmann, F.X., Soziologie und Sozialpsychologie, Apladen, West Deutsch, Verlay, 1977.

OFFE, C. & NARR, W. Struktur problem des kapitalistischen staats.
Frankfurt, Suhrkamp, 1972.

----- Wohlfahrtsstaat und Massenloyalität. Köln, Koepferheuer
& Nitsch, 1976.

PEVEN, F. & CLOWARD, R.A. "Regulierung der armut imoviment dei
poveri". In: V. RINLINGER, Welfare policy and
industrialization in Europe, America and Russia. New York,
John Wiley, 1971.

VOBRUDA, G. "Positionen der staatstheorie diskussion".
Osterreichische zeitschrift fur politikwissenschaft, no 9, p.
399-419, s.d.

WILENSKI, H.L. & LEBEAUX, C.N. Industrial society and social
welfare. New York, Free Press, 1965.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- ALBER, J. *Dalla carita allo stato sociale*. Bologna, Il Mulino, 1986.
- ASCOLI, U. *Il sistema italiano de Welfare*. In: ____, org. *Welfare state all'italiana*. Laterza, 1984.
- BRAGA, J.C. & DE PAULA, Sérgio Góes. *Saúde e Previdência: estudos de política social*. São Paulo, HUCITEC, 1981. 226 p. (Saúde em Debate).
- BRASIL 1985. *Relatório sobre a situação social do país*. Campinas, UNICAMP/NEPP, 1987. v.2.
- BRIGGS, A. *The Welfare State in hystorical perspective*. *Archives Européennes de Sociologie*. n.2, p.228, 1961.
- DRAIBE, Sonia. *O padrão de proteção social brasileiro: desafios à democratização*. *Análise Conjuntural*. v.8., n.2., p.13-19. Curitiba, IPARDES, 1986.
- *Sumos e metamorfoses: um estudo sobre a constituição e as alternativas da industrialização no Brasil, 1930/1960*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985.
- FERRERA, Maurizio. *Il Welfare State in Italia*. Bologna, Il Mulino, 1984.
- FLORA, P. *Soluzione o fonte di crisi? Il Welfare state in prospettiva storica*. In: FERRERA, M., org. *Lo stato del benessere: una crisi senza uscita?* Firenze, Le Monnier, 1981. p.1-2.
- & HEIDNHEIMER, A. *Lo sviluppo del Welfare State in Europa e in America*. Florence, Il Mulino, 1986.
- KINI, N.G.S. *Approaches to a theory of comparative welfare policies*. In: AYAR, S., org. *Persectives on the Welfare State*. Bombain, Manaktalas, 1966.
- ROSANCALLON, P. *La crise de l'État Providence*. Paris, Seuil, 1981.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro, Campus, 1979. 138 p. (Contribuições em Ciências Sociais, 1).
- SILVA, Pedro Luis Barros. *Atenção à saúde como política governamental*. Campinas, UNICAMP. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Departamento de Ciências Sociais, 1984. (Tese de Mestrado).

- TITMUS, R. *Essays on the Welfare State*. London, Allen & Unwin, 1963.
- WILENSKI, H.L. *The Welfare State and equality*. Berkeley, Univ. of California Press, 1975. p. XIII.

CAPITULO IV

**AJUSTAMENTO NOS PAISES EM DESENVOLVIMENTO:
QUEM PAGA ESSA CONTA?**

Paulo Renato Costa Souza

I. INTRODUÇÃO

O presente trabalho procura analisar sucintamente as conseqüências sobre o emprego e, especialmente, os salários das políticas de ajustamento mais freqüentemente adotadas pelos países não desenvolvidos fortemente impactados pelas crises internacionais destas duas últimas décadas. O principal objetivo, porém, será o de identificar em que condições poderíamos combinar a eficácia das políticas de ajustamento externo e interno com a manutenção do poder de compra dos salários e de níveis aceitáveis de bem-estar para a maioria da população. A experiência a este respeito, especialmente na América Latina, ensina que o custo do processo de ajustamento tende a ser muito desigualmente distribuído, com os assalariados e trabalhadores em geral - em especial os de menores rendimentos - suportando mais fortemente o ônus do processo.

O trabalho está centrado, em sua exemplificação, sobre o caso brasileiro, cujas características, por várias razões, permitem associá-lo, não à média da situação dos países não desenvolvidos, mas a uma espécie de "caso-típico". As dimensões do país lhe conferem um peso específico muito significativo no concerto das situações que se quer analisar; por outro lado, a extrema gravidade que os problemas tratados assumiram ou assumem, no país, colocam-no como um dos melhores casos a serem analisados e discutidos dentro de uma perspectiva de buscar uma situação paradigmática.

Finalmente, é preciso delimitar o campo de trabalho, também do ponto de vista do espectro dos problemas que serão abordados. Interessa-nos analisar o impacto de medidas típicas de política macroeconômica sobre as variáveis mais diretamente associadas ao bem-estar das pessoas (emprego e salários). O propósito é considerar as medidas usualmente associadas à política de desenvolvimento, como a política industrial, a política de distribuição de renda ou outras. Tampouco é adequado dizer que o centro das preocupações é a política de curto prazo na sua concepção tradicional, pois várias medidas têm a ver com alterações estruturais na economia (especialmente no que diz respeito à natureza e características de sua vinculação externa). Por estas razões, é preferível agrupar o escopo do estudo desde o ponto de vista do objeto das políticas adotadas: queremos analisar o conjunto das políticas de ajustamento que visam a superar os desequilíbrios macroeconômicos externos e internos.

Assim, procuraremos estudar o conjunto da política econômica que procura dar conta dos seguintes problemas:

- a) o desequilíbrio externo vinculado ao crescente e insustentável endividamento destas economias;
- b) a crise de financiamento do setor público e a conseqüente explosão do seu grau de endividamento interno;
- c) a aceleração da inflação a taxas que colocam essas economias no limiar da hiperinflação.

II. A NATUREZA DOS DESEQUILIBRIOS ECONOMICOS RECENTES

A. O desequilíbrio externo e a crise da dívida

O desenvolvimento econômico dos países atrasados no pós-guerra foi marcado por variações extremamente importantes nas condições de funcionamento da economia internacional. Em grande medida, esse processo de crescimento e diversificação dessas economias foi baseado no fortalecimento e ampliação dos mercados internos dos respectivos países, sendo a substituição de importações e a montagem dos setores industriais os motores desse desenvolvimento. Não obstante, longe de significar a autarquia em relação à economia internacional, esse processo criou e ampliou os laços com o exterior, de tal forma que as flutuações da conjuntura internacional acabaram por induzir ou permitir alterações profundas na estrutura dessas economias, além do seu esperado impacto conjuntural. Em termos muito gerais, podemos relembrar as escassas possibilidades de financiamento externo que marcaram as décadas de 50 e 60. Praticamente inexistiam os fluxos de capitais privados e o financiamento resumia-se às linhas de crédito oficiais ou das entidades multilaterais, como o Banco Mundial ou o BID. A balança comercial desses países mostrou-se cronicamente deficitária nesse período, em parte devido à deterioração dos termos de intercâmbio e em parte à natureza do processo de industrialização que introduzia novas inflexibilidades na estrutura das importações. Os recursos ao FMI eram freqüentes, mas apenas como um mecanismo de acesso aos financiamentos compensatórios. O déficit comercial significava concretamente que esses países acabavam por absorver poupança externa que complementava o esforço interno e permitia uma taxa de investimento maior.

As condições começam a alterar-se no final dos anos 60. Nesse momento, a economia internacional viveu um quinquênio completamente diferente da situação anterior. Entre 1968 e 1973, o mercado internacional de capitais privados experimentou um grande auge, especialmente devido ao excesso de liquidez concentrado nos mercados europeus e motivado pela política expansionista e deficitária da economia americana, em parte vinculada ao seu esforço de guerra (Vietnam). O chamado "mercado de euro-dólares" significava a possibilidade de empréstimos a prazos relativamente longos e com taxas de juros flutuantes,

porém extremamente reduzidas (6 a 7% ao ano), o que implicava, inclusive, em taxas reais negativas.

Do lado comercial, essa época assiste a uma alteração na estratégia de mercado das grandes corporações, que passam a incluir as suas filiais de países do Terceiro Mundo no seu esforço de ampliação dos mercados a nível mundial. Isto induz a uma redefinição das possibilidades de participação desses países no mercado internacional de produtos industrializados, com grande expansão das exportações e geração de superávits comerciais apreciáveis.

O Brasil, em particular, usufrui bastante dessas importantes alterações conjunturais e passa a exportar manufaturas, a captar significativos volumes de empréstimos internacionais - extremamente vantajosos do ponto de vista do custo de financiamento - e a obter importantes saldos comerciais. Como consequência, cresce a dívida e, também, os níveis das reservas internacionais do país. Em fins de 1973, a dívida brasileira era de 12 bilhões de dólares e as reservas atingiram cerca de 7 bilhões.

A crise do petróleo, em 1973, altera radicalmente a situação. Os superávits comerciais transformam-se rapidamente em enormes déficits, não apenas pelo aumento dos preços do petróleo, mas, também, pela queda dos preços das demais commodities no mercado internacional, devido à crise internacional. Não obstante, a liquidez internacional continua alta e em expansão, tendo apenas trocado de mãos. Agora, são os "petro-dólares" que necessitam ser reciclados no mercado internacional.

Da combinação desses dois movimentos, resulta a impossibilidade de pagar a dívida com saldos comerciais e a necessidade crescente de recursos externos para cobrir o déficit comercial e para saldar os compromissos vinculados. "A dívida não deve ser paga, mas pode ser administrada", segundo uma concepção muito em voga entre os formuladores da política econômica na segunda metade dos anos 70. Esse período, porém, assiste à explosão das taxas de juros no mercado internacional, devido às políticas monetárias dos principais países industrializados - em especial os Estados Unidos. O endividamento passa a ser crescente, a taxas exponenciais. Começa a ficar evidente que a situação é dinamicamente insustentável ao longo do tempo. Em 1982, o processo vem à tona, com a moratória mexicana. A partir daí, passa a ser evidente a todos que o sistema precisa ser ajustado. Não é mais possível sustentar a política de endividamento crescente. A quebra do sistema financeiro internacional aparece, pela primeira vez, no pós-guerra, como uma possibilidade concreta.

O ajuste deveria incluir um compartilhar de responsabilidades e custos a nível internacional. É óbvio, tecnicamente, que nem toda responsabilidade poderia ser atribuída aos países devedores. As políticas monetárias dos países centrais, desde os anos 50, criaram o mercado financeiro

internacional, nos moldes que observamos, e agravaram claramente a situação, em fins dos anos 70. Por outro lado, a deterioração dos termos de intercâmbio era um tema que deveria pelo menos ser objeto de um tratamento conjunto entre países industrializados e países exportadores de commodities.

Do ponto de vista dos países devedores, o ajuste significava, basicamente, a adoção de medidas que visassem à eliminação dos déficits comerciais e à geração de superávits que permitissem o pagamento do serviço da dívida. Essa estratégia, em si mesma, não era perniciosa ou contrária à continuidade do crescimento econômico desses países. Desde que o ajuste fosse compartilhado com os países credores, as transferências para o exterior não atingiriam volumes que comprometessem a capacidade de poupança e investimento do país. Na realidade, porém, o ajuste foi realizado apenas pelos países devedores e a transferência líquida de recursos para o exterior atingiu cifras extremamente elevadas a partir de 1983 em todos esses países (ver Tabelas 1 e 2), comprometendo sua capacidade de poupança e investimento, afetando especialmente as finanças públicas e contribuindo à aceleração do processo inflacionário.

B. O desequilíbrio do setor público e o endividamento interno

A situação atual do setor público de muitos dos países devedores reflete uma incapacidade quase absoluta de realizar os investimentos necessários à criação das condições para o desenvolvimento. O déficit público vem atingindo cifras em torno ou superiores aos 5% do Produto Interno Bruto. O acúmulo dos déficits públicos ao longo dos anos deu início e alimentou um processo de crescente endividamento, que, entretanto, ganhou vida própria e passou, talvez, a explicar a parcela maior do próprio crescimento do déficit em função do alto peso do serviço da dívida.

Olhando retrospectivamente, podemos identificar alguns fatores que podem explicar esse processo de deterioração das finanças públicas. Em primeiro lugar, deve-se destacar a desaceleração geral no ritmo de crescimento econômico dos países latino-americanos a partir da crise do petróleo (ver Tabela 3). Deve-se ressaltar a importância de alguns períodos de franca recessão, como, por exemplo, os primeiros anos da presente década. Menor crescimento significou menores receitas tributárias, o que afetou especialmente os serviços de previdência social. Em segundo lugar, é importante destacar que os governos da região optaram por uma estratégia de enfrentamento da questão externa a partir de meados da década de 70, que procurava defender minimamente as economias nacionais das graves crises já mencionadas. Assim, as políticas de câmbio, de preços e tarifas públicas e de administração do endividamento externo passaram crescentemente a ser executadas com um sentido de

TABELA 1
 AMÉRICA LATINA E CARIBE: ENTRADA LÍQUIDA DE CAPITAIS E
 TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS

(US\$ bilhões e percentagens)

ANO	ENTRADA LÍQUIDA DE CAPITAIS (1)	PAGAMENTOS LÍQUIDOS DE LUCROS E JURIS (2)	TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS (3)	EXPORTAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS (4)	TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS/EXPORTAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS a/ (5)=(3)/(4)
1973	7.9	4.2	3.7	28.9	12.8
1974	11.4	5.0	6.4	43.6	14.7
1975	14.2	5.5	8.7	41.1	21.2
1976	17.8	6.8	11.0	47.3	23.3
1977	17.1	8.2	8.9	55.9	15.9
1978	26.1	10.2	15.9	61.3	25.9
1979	29.0	13.6	15.4	82.0	18.8
1980	29.5	17.9	11.6	107.6	10.8
1981	37.3	27.1	10.2	116.1	8.8
1982	19.8	38.7	-18.9	103.2	-18.3
1983	3.0	34.2	-31.2	102.4	-30.5
1984	10.3	36.1	-25.8	113.9	-22.7
1985 b/	4.7	35.1	-30.4	108.0	-28.1

Fonte: CEPAL, 1986.

Notas:

a/ Em percentagens.

b/ Estimativas preliminares sujeitas a revisão.

TABELA 2

ARGENTINA, BRASIL E MEXICO: DIVIDA EXTERNA DE MEDIO E LONGO
 PRAZOS E PAGAMENTOS DE JUROS - 1970/1986

(US\$ milhões e % do PNB)

	1970	1986
Total da dívida	5.171	43.012
Argentina	5.128	97.164
Brasil	5.128	97.164
México	5.966	91.062
Total dos juros pagos		
Argentina	338	3.698
Brasil	135	7.516
México	283	7.737
Juros pagos como % do PNB		
Argentina	5.0	6.8
Brasil	0.9	4.1
México	3.7	10.2

Fonte: Banco Mundial, 1988.

TABELA 3

ARGENTINA, BRASIL E MEXICO: TAXAS DE CRESCIMENTO DO PRODUTO,
 DO CONSUMO E DO INVESTIMENTO POR PERÍODOS - 1965/86

(Taxas percentuais anuais)

	1965/80	1980/86
Taxa de crescimento do PIB		
Argentina	3.4	-0.8
Brasil	9.0	2.7
México	6.5	0.4
Consumo do governo		
Argentina	3.6	-2.4
Brasil	7.0	0.8
México	8.5	3.0
Consumo privado		
Argentina	2.9	0.6
Brasil	9.0	2.7
México	5.8	-1.0
Investimento		
Argentina	4.5	-12.6
Brasil	11.2	-2.7
México	8.5	-7.6

Fonte: Banco Mundial, 1988.

prevenir uma quebra de proporções do sistema produtivo. A consequência, porém, foi a ocorrência de um processo de "socialização de perdas", em que o Estado passou a arcar com grande parte do ônus da difícil situação gerada pela economia internacional. O exemplo da transformação do perfil da dívida externa de médio e longo prazo dos casos do Brasil, entre 1973 e 1985, é extremamente ilustrativo (ver Tabela 4). Finalmente, a própria aceleração inflacionária teve sérias consequências sobre o processo de ampliação do déficit público. O chamado imposto inflacionário perdeu significado com a aceleração da inflação. Por outro lado, na falta de outros instrumentos mais eficazes a curto prazo, os governos recorreram reiteradamente à prática de procurar desacelerar a elevação de preços, via administração das tarifas dos serviços públicos, alcançando alguns resultados no curto prazo, mas comprometendo, ainda mais, a capacidade financeira do setor público, em especial a capacidade de auto-financiamento e de investimento das suas empresas.

TABELA 4

**BRASIL: PARTICIPAÇÃO RELATIVA DO SETOR PÚBLICO NA
DÍVIDA EXTERNA BRUTA - 1973/85**

(em porcentagem)

ANO <u>a/</u>	PARTICIPAÇÃO DO SETOR PÚBLICO
1973	52
1974	50
1975 <u>b/</u>	53
1976 <u>b/</u>	56
1977	60
1978	63
1979	68
1980	69
1981	68
1982	68
1983	74
1984	79
1985	82

Fonte: BAER, 1986.

Notas:

a/ Situação ao final do exercício.

b/ Situação em 30 de setembro.

A dinâmica do endividamento público constituiu-se, entretanto, na maior fonte de alimentação do "círculo déficit-divida". A chamada "ciranda-financeira" - extremamente importante no caso brasileiro - significava que o Estado passou a ser o grande garantidor de um processo de especulação financeira baseado em títulos públicos de altas rentabilidade, liquidez e segurança, todas ao mesmo tempo. As taxas de juros foram mantidas sempre elevadas e positivas - compensando folgadoamente a aceleração da inflação e gerando um mecanismo exponencial de expansão da dívida pública, e respondendo por apreciável e crescente parcela do déficit público. Essa prática, ao longo dos anos, acabou por inviabilizar a política monetária, enquanto mecanismo de controle da expansão da base, e criou um novo tipo de ativo, totalmente líquido e rentável. Não é de se estranhar, neste caso, que o mercado financeiro esteja totalmente baseado nos títulos públicos.

O ajustamento do setor público, nestas condições, passa a ser extremamente difícil. De um lado, o enfoque tradicional apontaria à necessidade de cortar gastos supérfluos, reduzir salários, cortar pessoal e privatizar importantes parcelas do setor público. Algumas dessas medidas, ou têm um alto custo político, outras são inviáveis tecnicamente (por exemplo, cortar pessoal já estável) ou são inócuas (por exemplo, a privatização de algumas empresas ou serviços marginais). A desmontagem do mecanismo de endividamento financeiro do setor público é, porém, extremamente complicada, pois significaria afetar toda a estrutura do sistema financeiro privado, devendo o Estado arbitrar as perdas que podem ser extremamente importantes.

C. A aceleração inflacionária e a crise da hiperinflação

Os países latino-americanos conviveram com a inflação a taxas relativamente elevadas, durante todo o pós-guerra. Durante os anos 80, porém, a situação tendeu a agravar-se significativamente. Países, como o Brasil e a Argentina, passaram a apresentar taxas de inflação superiores aos dois dígitos mensais, com tendência ascendente. O grau de incerteza, que uma inflação tão elevada introduz no sistema econômico é tão grande, que tende a afetar as decisões de investimento, independentemente de outros fatores. Por outro lado, as possibilidades de grandes variações na massa salarial e no poder de compra da população, em geral, introduzem, a cada momento, o perigo da recessão aguda ou, em menor medida, do descontrole por "excesso de demanda". A política salarial passa a ser um elemento crucial da política econômica.

Neste novo patamar, a questão da inflação deixou de ser uma prioridade apenas para os economistas ortodoxos, para ganhar a unanimidade dos analistas, como um dos temas a serem perseguidos pela política econômica. Ao mesmo tempo, vários mitos foram

derrubados e algumas discussões superadas. Assim, por exemplo, ficou óbvio que os salários nada tinham a ver com a aceleração da inflação, ao contrário do que apregoaram ao longo das décadas de 60 e 70 os economistas ortodoxos. Os próprios industriais e comerciantes passaram a ser os defensores de políticas salariais não-restritivas. Por outro lado, também ficou claro que a política monetária tradicional de controle de expansão da base só tende a agravar o problema, na medida em que eleva os juros e a própria dívida pública, forçando a emissão mais acelerada de títulos que possuam liquidez absoluta. Duas das medidas mais tradicionais de controle inflacionário - salários e moeda - tornaram-se, obviamente, inócuas nesta atual conjuntura.

Operando com taxas mensais de inflação, da ordem de 10 a 20% ao mês, estas economias - em especial, a do Brasil - tornaram-se fortemente indexadas, o que introduz um novo componente inercial, que torna o processo rígido para reduções na taxa, mas extremamente elástico e flexível para elevações. Qualquer acontecimento fortuito tende a aumentar a inflação e a colocá-la em um novo patamar, do qual é novamente difícil de descer. A manutenção de taxas de juros elevadas e positivas, necessárias para evitar a fuga de capitais para ativos reais ou para o exterior, fixa, também, uma espécie de patamar mínimo para a remuneração de todos os capitais, o que influencia a todos os produtores, que têm algum poder de monopólio, a adotarem uma política de preços de sua produção corrente em harmonia com esse elevado patamar.

Neste contexto extremamente complexo, onde as receitas tradicionais mostraram-se inócuas, foram formuladas e implementadas diversas experiências de "controle heterodoxo" da inflação. Em geral, tratavam-se de experiências de controle de preços e salários baseados, implícita ou explicitamente, em uma idéia de política de rendimentos. Tais políticas, geralmente, tiveram êxito num primeiro momento, mas, na maioria dos casos, as economias voltaram mais ou menos rapidamente a exibir os mesmos problemas e as mesmas inflexibilidades, no que diz respeito ao controle inflacionário. É interessante notar, também, que os resultados, em termos do custo social dessas políticas, foram extremamente variáveis, tendo provocado recessão e queda salarial (Argentina - Plano Austral) ou, ao contrário, a expansão salarial e auge econômico (Brasil - Plano Cruzado). Geralmente, o fracasso no controle da inflação parece estar associado à ausência de medidas complementares que ataquem as causas últimas geradoras e alimentadoras do processo inflacionário. Mais especificamente, os outros dois desequilíbrios permanecem inalterados, constituindo-se em elemento disruptivo dos programas de controle inflacionário, como analisaremos mais adiante.

III. A LOGICA ECONOMICA DAS POLITICAS ORTODOXAS DE AJUSTAMENTO

A formulação de políticas macroeconômicas de ajustamento, em geral, é dirigida a um dos três desequilíbrios que se mencionaram - o externo, o do setor público ou o inflacionário. Dependendo do problema a ser enfrentado, a economia ortodoxa coloca maior ou menor ênfase nos diversos instrumentos de política econômica, dentro de uma concepção global basicamente semelhante para os três tipos de desequilíbrio.

Os ajustes praticados nas economias latino-americanas durante a década de 80, em geral, colocaram ênfase no restabelecimento do equilíbrio externo. Tratava-se de buscar uma nova estrutura do comércio exterior e da balança comercial compatível com um nível de financiamento externo já não tão abundante quanto na década de 70 e francamente escasso a partir de 1982. Em essência, buscava-se a redução do gasto doméstico - consumo e investimento privados e públicos - e a geração de excedentes exportáveis.

Foram três os instrumentos de política econômica utilizados prioritariamente: política monetária ativa, que procurava reduzir o crédito dos setores privado e público; política fiscal, tendente a reduzir o déficit público mediante redução nos gastos reais (especialmente investimento); e a desvalorização do tipo de câmbio dirigida a alterar a composição do gasto e as aplicações de recursos dos setores produtores de bens não-transacionáveis para os setores produtores de bens transacionáveis. 1/

No que diz respeito à estabilização de preços internos, esse modelo supõe que a política monetária teria como efeito a redução nas taxas de inflação. O nível de atividade e emprego poderia não ser afetado significativamente, desde que esse modelo prevê que os efeitos recessivos das políticas monetária e fiscal seriam compensados pelo efeito expansivo da política cambial.

Uma consequência direta desejada dessa política é a alteração na relação câmbio/salários no setor produtor de bens transacionáveis. Busca-se o aumento na taxa de rentabilidade

1/ Estes conceitos referem-se aos produtos e serviços que são ou podem ser objeto de comércio internacional, tanto do ponto de vista da exportação, quanto da importação.

desse setor, o que implica em que os aumentos de preços, em termos de moeda nacional desses produtos, sejam maiores que os aumentos de custo, aí contemplados especialmente os salários. Isto, em si, não significa que a queda dos salários reais seja exatamente correspondente às variações da taxa de câmbio e dos salários. O resultado final dependerá, também, do peso dos produtos não-transacionáveis na cesta de consumo dos trabalhadores e da evolução de seus preços. Daí a importância estratégica dos preços das tarifas públicas neste modelo, a que já fizemos referência.

O modelo admite que a renda nacional possa cair em termos reais, como consequência das medidas adotadas. Isto ocorreria, porém, apenas caso os países estivessem no passado recente gastando mais do que permitiria seu nível real de produção e renda.

Na verdade, o modelo está baseado em uma série de supostos sobre a eficácia dos instrumentos macroeconômicos utilizados, que dificilmente encontra-se na realidade, especialmente, dos países latino-americanos. Como consequência, os efeitos indesejados, como a recessão e a queda nos salários e na renda per capita podem ser muito maiores do que o modelo admitiria. Esta, como veremos na seção seguinte, foi, sem dúvida, a realidade que os países latino-americanos - e o Brasil, em particular - experimentaram na primeira metade desta década. Assim, mesmo sem considerar que o modelo em si pode ser criticado e que outras alternativas de ajustamento podem ser adotadas, é importante assinalar vários problemas intrínsecos à operacionalização deste modelo, que provocaram um enorme custo social em sua aplicação.

- O primeiro efeito não desejado ocorre no lado da aceleração da inflação. As desvalorizações cambiais geram expectativas inflacionárias nos agentes econômicos e pressões reais de custo em grande parte do sistema econômico. Este último fator está relacionado às características da pauta de importações, que resulta do processo de industrialização substitutiva, onde predominam completamente os insumos industriais de uso geral. As expectativas inflacionárias, por outro lado, são processadas por agentes econômicos que possuem alguma capacidade de administrar preços, transformando-as em aumentos efetivos na taxa de inflação. A aceleração da inflação tende a agravar a queda de salários reais e a aprofundar a recessão. O êxito do ajuste em relação ao comércio internacional fica, assim, superdimensionado, pois a queda nas importações é explicada, parcialmente, pela própria recessão e não apenas por mudanças na estrutura de produção e gasto.

Em segundo lugar, o mesmo efeito recessivo maior que o desejado - com as mesmas consequências apontadas - deriva de certas características da estrutura econômica dos países latino-americanos que, em geral, não são levadas em consideração pelos modelos ortodoxos. Deve-se destacar a heterogeneidade da estrutura produtiva que introduz certa inelasticidade de resposta a instrumentos de política econômica de caráter global. Assim é

difícil imaginar que alguns segmentos produtivos passem a ser rapidamente exportadores, permanecendo para eles apenas os efeitos dos instrumentos contrativos da atividade interna. Se a isto somarmos um contexto internacional também recessivo e as características de baixa elasticidade/preço de grande parte das commodities que os países latino-americanos exportam, temos uma situação em que as desvalorizações cambiais não produzem os efeitos desejados de aumentar as exportações no ritmo requerido pelo ajustamento.

Em terceiro lugar, devemos mencionar a própria magnitude do desequilíbrio externo e o prazo reduzido para sua eliminação. Os programas de ajustamento foram drásticos, utilizando-se, porém, de instrumentos que foram concebidos para dar conta de situações menos agudas, relacionadas com alterações cíclicas em balanças de pagamentos. Certamente, seu efeito negativo teria sido consideravelmente menor se o esforço de ajustamento tivesse sido compartilhado pelos países credores e pelo sistema financeiro internacional.

Por último, está a própria conformação do pacote de instrumentos que são utilizados. Trata-se, em geral, apenas de políticas de caráter global e não acompanhadas de instrumentos específicos de controle direto e quantitativo da atividade econômica. Assim, por exemplo, deixaram de utilizar-se os controles seletivos de importações, os racionamentos ao consumo de determinados produtos, os acordos negociados entre patrões e empregados, etc. Deve-se recordar que, em situações extremamente graves, em que o ajuste requerido deve ser drástico, essas medidas tiveram êxito em algumas experiências históricas. 2/

2/ Veja-se, a propósito, a análise sobre o ajustamento praticado pela Inglaterra, durante a II Guerra Mundial, elaborado por Richard JOLLY, 1986.

IV. OS EFEITOS DAS POLITICAS DE AJUSTAMENTO NA PRIMEIRA METADE DOS ANOS 80

Pudemos observar, na Tabela 1, o enorme esforço de ajustamento externo realizado pelos países latino-americanos, na primeira metade dos anos 80, para dar conta do crescente desequilíbrio externo gerado pela política de endividamento dos anos 70. No período de apenas quatro anos, entre 1982 e 1985, a economia latino-americana transferiu para o exterior um total de 103.6 bilhões de dólares, o que representou mais de um quarto das exportações da região neste período. A Tabela 5 resume os principais indicadores macroeconômicos da região no período. Observa-se, claramente, que as exportações foram mantidas num nível relativamente estável, em torno dos 90 bilhões de dólares, enquanto as importações foram comprimidas drasticamente, caindo de um nível de 97.6 bilhões de dólares, em 1981, para 56 bilhões, em 1983, mantendo-se nesse novo patamar até 1985, resultando em um saldo comercial significativo, que permitiu a transferência dos recursos mencionados. O efeito recessivo da política de ajustamento pode ser observado nas taxas negativas ou extremamente baixas de crescimento do PIB e do PIB per capita.

TABELA 5

AMÉRICA LATINA: INDICADORES DO AJUSTAMENTO - 1980/85

(US\$ bilhões e taxas % de crescimento anual)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Saldo em conta corrente	-28.1	-40.1	-40.9	-7.4	-1.0	-4.4
Saldo comercial	-1.4	-1.7	9.1	31.5	38.7	34.3
Valor das exportações	89.1	95.9	87.4	87.5	97.5	91.9
Valor das importações	90.5	97.6	78.3	56.0	58.8	57.6
Taxas de crescimento:						
PIB	5.3	0.4	-1.5	-2.5	3.3	2.7
PIB per capita	2.8	-1.9	-3.7	-4.7	0.9	0.4
Preços ao consumidor	56.1	57.6	84.8	131.1	185.2	274.5

Fonte: CEPAL, 1986.

A Tabela 6 ilustra a situação brasileira, que apresenta as mesmas características do caso geral da América Latina: grande esforço de ajustamento entre 1981 e 1983, estendendo-se até 1985, com a produção de grandes superávits comerciais e transferências ao exterior, da ordem de 4 a 5% do PIB, apenas pelo conceito de pagamento de juros. Esta transferência afetou especialmente a capacidade de investimento do país: o coeficiente de investimento sobre o PIB reduziu-se de taxas variáveis de 21 a 25%, no período de 1977/82, para um novo patamar, de apenas 16%, a partir de 1983. A redução na taxa de crescimento do produto foi importante, entre 1981 e 1984.

Os efeitos negativos do ajustamento se fizeram sentir, especialmente nas variáveis sociais da evolução econômica. O desemprego aberto, que historicamente nunca havia sido um fenômeno importante na região - onde as formas de subutilização da mão-de-obra assumiam principalmente as características de subemprego e grande importância do setor informal - passam a representar um sério desafio para a política econômica. A Tabela 7 mostra que, a partir de 1987, as taxas de desemprego passam a crescer, atingindo os dois dígitos, no período 1973-85, fato inédito na região nas últimas décadas.

As Tabelas 8 e 9 mostram que os efeitos negativos do ajustamento foram igualmente graves na evolução dos salários. As remunerações do trabalho reduziram-se, em média, entre 12 e 18% na região, entre 1980-85, dependendo do tipo de variável adotada para medir a evolução salarial. Em alguns países - Peru e Equador-, o salário-mínimo chegou a reduzir-se em mais de 40% neste período mas a queda foi significativa também em alguns grandes países - como o Brasil (12%) ou o México (28%).

Em resumo, a análise dos dados revela que o processo de ajustamento na região assumiu todas as características negativas que a crítica ao modelo ortodoxo prevê e que foram analisadas na seção anterior. A queda no crescimento do produto foi muito acentuada, gerando-se um processo recessivo muito agudo, com sérias conseqüências sobre o emprego e os salários, especialmente os de mão-de-obra não qualificada. Por outro lado, os resultados do ajustamento no Balanço de Pagamentos deveram-se, não ao aumento nas exportações, mas a uma drástica redução nas importações, associada, em grande medida, ao mesmo processo recessivo.

Em grande parte, os efeitos negativos, parece-me, estão associados à magnitude do ajustamento praticado em um período de tempo extremamente reduzido. É importante assinalar que não foi observado o esforço correspondente por parte dos países centrais ou por parte das instituições credoras. A história do processo de endividamento dos países do Terceiro Mundo requeriria, na verdade, um esforço por parte dessas instituições ou por parte dos países industrializados, pois não há dúvida de que ambos são co-responsáveis, junto com os países devedores, pela grave situação gerada.

TABELA 6

BRASIL: INDICADORES MACROECONÔMICOS - 1977/85

	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Taxa de crescimento do PIB	5.7	5.0	6.4	7.2	-1.6	0.9	-3.2	4.5	8.3
Taxa de crescimento do PIB per capita	3.3	2.6	4.0	4.8	-3.7	-1.3	-5.3	2.2	5.9
Taxa de inflação	38.8	40.8	77.2	110.2	95.1	99.7	210.9	223.8	235.1
Pagamento juros/exportações	15.2	22.3	28.4	28.9	31.0	42.5	32.5	34.0	33.6
Pagamento juros/PIB	1.00	1.50	2.02	2.53	2.88	3.30	3.68	4.67	4.23
Balanco conta corrente %/	-4.0	-7.0	-10.7	-12.8	-11.7	-16.3	-6.8	0.0	0.3
Investimento/PIB	25.9	25.2	22.1	22.5	21.2	21.2	16.9	16.4	16.3

Fonte: Banco Mundial, 1987.

%/ US\$ bilhões.

TABELA 7

AMÉRICA LATINA: TAXAS DE DESEMPREGO URBANO ABERTO - 1970/85

PAÍS	1970	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Argentina a/	4.9	3.3	2.5	2.6	4.7	5.3	4.6	4.6	6.3
Bolívia b/	...	4.5	7.6	7.5	9.7	9.4	12.1	12.6	15.0
Brasil c/	6.5	6.8	6.4	6.2	7.9	6.3	6.7	7.1	5.3
Colômbia d/	10.6	9.0	8.9	9.7	8.2	9.3	11.8	13.4	14.1
Costa Rica e/	3.5	5.8	5.3	6.0	9.1	9.9	8.5	6.6	6.7
Chile f/	4.1	13.3	13.4	11.7	9.0	20.0	19.0	18.5	17.0
Equador g/	4.2	...	5.4	5.7	6.0	6.3	6.7	10.5	10.4
Guatemala h/	...	...	...	2.2	2.7	4.7	7.6	9.7	12.9
Monduras i/	...	...	...	8.8	9.0	9.2	9.5	10.7	11.7
México j/	7.0	6.9	5.7	4.5	4.2	4.2	6.7	6.0	4.0
Panamá k/	10.3	9.6	11.6	9.8	11.8	10.4	11.2	11.1	11.5
Paraguai l/	...	4.1	5.9	3.9	2.2	5.6	8.4	7.4	5.2
Peru m/	8.3	10.4	11.2	10.9	10.4	10.6	13.9	16.4	17.6
Uruguai n/	7.5	10.1	8.3	7.4	6.7	11.9	15.5	14.0	13.1
Venezuela o/	7.8	5.1	5.8	6.6	6.8	7.8	10.5	14.3	14.3
América Latina p/	6.8	7.4	7.5	6.9	7.2	8.7	10.2	10.9	11.1

Fonte: PREALC, 1987.

Notas:

a/ Nacional urbano, média de abril-outubro;

b/ La Paz, 1978, 1979, 1983 e segundo semestre de 1984; em 1980 a média de maio-outubro;

c/ Áreas metropolitanas do Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Salvador e Recife, média de 12 meses; em 1980, a média de junho-dezembro;

d/ Bogotá, Barranquilla, Cali e Medellín; média de março, junho, setembro e dezembro;

e/ Nacional urbano, média de março, julho e novembro; em 1984, a média de março-novembro;

f/ Grande Santiago, média de 4 trimestres. A partir de agosto de 1984, as cifras se referem à Região Metropolitana de Santiago;

g/ Nacional;

h/ Nacional;

i/ Média nacional;

j/ Áreas Metropolitanas da Cidade do México, Guadalajara e Monterrey; média de 4 trimestres;

k/ Nacional urbano; em 1980, o Censo Populacional; 1981, 1982 e 1985 a Região Metropolitana;

l/ Assunção, Fernando de la More e Lambaré e áreas urbanas de Lunque e San Lorenzo, a média anual; em 1981, o primeiro semestre; em 1983, a média de setembro, outubro e novembro; em 1984, a média de agosto e setembro;

m/ Atividades não-agrícolas;

n/ Montevidéu, média de 4 trimestres;

o/ Nacional urbano, média de 2 semestres; em 1984 e 1985, nacional;

p/ Média aritmética.

TABELA 8
AMÉRICA LATINA: EVOLUÇÃO DOS SALÁRIOS - 1980/85 * /

	1980-85	1980-83	1983-85
Salários da indústria manufatureira	-12.2	-5.5	-6.0
Salários-mínimos urbanos	-16.3	-9.3	-7.7
Salários na construção civil	-17.8	-6.7	-11.9
Salários no setor público	-17.1	-13.8	-3.8
Salários agrícolas	-15.2	-10.2	-5.6

Fonte: PREALC, 1987.

* / Variações entre as duas datas das médias simples de 12 países, para salários industriais, 18 para salários-mínimos, 14 para salários da construção civil, 9 para salários do setor público e 16 para salários agrícolas.

TABELA 9
 AMÉRICA LATINA E CARIBE: EVOLUÇÃO DO SALÁRIO-MÍNIMO REAL URBANO

(1980=100)

PAIS	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985 a/
Argentina b/	104.0	99.7	81.0	85.3	100.0	97.8	97.2	136.9	163.7	127.5
Brasil c/	...	...	97.7	97.5	100.0	104.4	104.9	93.0	86.0	88.2
Colômbia d/	75.1	77.9	89.5	97.5	100.0	99.4	103.7	100.3	113.1	110.0
Costa Rica b/	79.5	86.2	96.0	98.5	100.0	90.5	85.7	99.3	104.5	112.2
Chile g/	67.5	-79.6	100.7	99.8	100.0	115.9	116.6	93.9	80.2	76.1
Equador f/	60.5	53.8	48.1	60.4	100.0	86.2	75.9	63.6	62.8	59.7
El Salvador g/	100.8	98.3	40.3	87.7	100.0	96.8	86.7	76.6	76.9	66.4
Guatemala h/	85.0	77.6	70.0	62.5	100.0	107.5	107.5	102.5	99.1	...
Haiti h/	...	74.3	94.1	85.8	100.0	96.3	100.8	94.0	87.1	...
Honduras i/	112.3	104.6	100.0	109.2	100.0	105.0	104.4	96.4	92.1	89.0
México i/	113.5	-112.5	108.6	107.2	100.0	101.9	92.7	76.6	72.3	71.7
Nicarágua k/	116.1	118.1	119.8	112.7	100.0	90.2	74.4	56.7	63.6	...
Panamá l/	126.0	120.5	115.7	113.6	100.0	93.2	89.4	87.6	86.0	...
Paraguai m/	100.6	92.0	94.8	92.4	100.0	103.2	101.1	93.6	93.4	99.1
Peru n/	107.3	94.2	72.3	80.8	100.0	83.0	77.1	79.4	62.3	53.3
República Dominicana b/	...	...	94.7	105.0	100.0	93.0	86.3	80.8	82.2	...
Uruguai g/	171.5	114.7	113.6	104.8	100.0	103.4	104.6	89.6	89.9	94.1
Venezuela a/	78.9	73.2	68.2	60.7	100.0	86.1	78.6	73.9	65.8	...

Fonte: CEPAL, 1986.

Notas:

a/ Cifras preliminares;

b/ Salário-mínimo nacional; em 1985, de janeiro a maio;

c/ Salário-mínimo para a cidade do Rio de Janeiro, deflacionado pelo IPC correspondente;

d/ Salário-mínimo para os setores urbanos altos;

e/ Renda mínima;

f/ Remuneração mínima vital geral; calculada com base nos salários-mínimos vitais e nas remunerações legais complementares;

g/ Salário-mínimo para atividades não agropecuárias em San Salvador;

h/ Diária mínima paga nas empresas industriais;

i/ Salário-mínimo no Distrito Central e em San Pedro Sula, para a indústria manufatureira;

j/ Salário-mínimo na cidade do México, deflacionado pelo IPC correspondente;

k/ Salário-mínimo para trabalhadores da indústria no Departamento de Manágua;

l/ Salário-mínimo válido para todas as atividades, exceto a construção civil;

m/ Salário-mínimo em Assunção e Porto Stroessner; em 1985, de janeiro a agosto;

n/ Salário-mínimo na área metropolitana de Lima, para atividades não agrícolas; em 1985, de janeiro a outubro;

o/ Salário-mínimo nacional, para maiores de 18 anos;

p/ Salário-mínimo nacional, para atividades não agropecuárias.

Assim, tomando apenas como exemplo o caso brasileiro, observamos, na Tabela 10, que as perdas por efeito da deterioração dos termos de intercâmbio no período 1979/86 podem ser estimadas em cerca de 37 bilhões de dólares. Por outro lado, na Tabela 11, calcula-se o custo da dívida, causado pelo aumento na taxa de juros acima dos valores históricos que podem ser considerados "normais" durante o pós-guerra. Entre 1979 e 1986, pode-se estimar que apenas o aumento da taxa de juros em relação ao nível de 1978 (7.1%) significou um ônus para o país, da ordem de 37 bilhões de dólares. Obviamente, essas estimativas são grosseiras e não se pretende dizer que a dívida brasileira deveria ser abatida nesses montantes assinalados. As cifras, contudo, são significativas o suficiente para ilustrar o fato de que não são os países devedores os únicos responsáveis pela crise da dívida. A parcela de responsabilidade dos países centrais, ao adotarem políticas monetárias extremamente ativas ou ao provocarem a recessão internacional e a deterioração dos preços dos produtos exportados pelos países devedores, não pode ser desprezada. Deveria, portanto, ter havido um esforço correspondente de participação nos custos do ajustamento por parte dos países centrais. A Tabela 12 mostra que, em relação a um dos desequilíbrios - o do setor público - não pode ser observado um esforço de ajustamento importante - ao contrário - por parte de alguns países mais ricos do mundo capitalista, especialmente os Estados Unidos. Da mesma forma, foi escasso o esforço de ajustamento no Balanço de Pagamentos. A política monetária e fiscal desses países continuou sendo pautada exclusivamente pelos interesses do equilíbrio dos mercados financeiros dos grandes países, sem qualquer contribuição positiva significativa sobre o esforço de ajustamento dos países devedores.

TABELA 10

BRASIL: CUSTO DA DETERIORAÇÃO DAS RELAÇÕES DE TROCA - 1979/1986

(US\$ milhões)

ANO	BASEADO NAS RELAÇÕES DE TROCA VIGENTES EM 1978 a/			SALDO BANCO CEN- TRAL (US\$ CORREN- TES)	CUSTO DAS RE- LAÇÕES DE TROCA
	EXPORTAÇÕES	IMPORTAÇÕES	SALDO		
	(1)	(2)	(3)=(1)-(2)	(4)	(5)=(3)-(4)
1978	12.659	13.683	-1.024	-1.024	-
1979	13.864	14.914	-1.045	-2.839	1.774
1980	17.014	14.928	2.086	-2.823	4.909
1981	20.470	12.958	7.512	1.202	6.310
1982	18.685	11.877	6.808	700	6.028
1983	21.394	9.906	11.488	6.470	5.018
1984	26.217	9.510	16.707	13.090	3.617
1985	27.787	9.387	18.400	12.485	5.915
1986	28.103 c/	13.190 c/	14.913 c/	9.527 b/	5.386
TOTAL	186.178	110.353	75.825	36.868	38.957

Fonte: Banco Central, elaboração SERRA (1982). Atualização dos dados pelo Grupo de Conjuntura do CEBRAP.

Notas:

a/ O valor das exportações e importações, nos anos 1979 a 1986, é igual ao valor corrente de 1978, multiplicado pela variação do "quantum" exportado/importado para cada ano em relação à data-base.

b/ Previsão do BACEN, fevereiro de 1987.

c/ A variação do índice de "quantum" é o valor de julho/86. Com isso, as exportações estão supervalorizadas e as importações subvalorizadas, devendo o saldo estar supervalorizado.

TABELA 11

BRASIL: CUSTO DA DÍVIDA EXTERNA REGISTRADA,
PROVOCADO PELO AUMENTO DA TAXA DE JUROS a/ - 1979/1983

(US\$ milhões) b/

ANO	DÍVIDA BRUTA MÉDIA	JUROS LÍQUIDOS	DÍVIDA HIPOTÉTICA	JUROS HIPOTÉTICOS	CUSTO ANUAL DO JURO ACRESCIDO	CUSTO DO ACUMU- LADO DO JURO ACRESCIDO
	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)
1978	37.774	2.696	-	2.696	-	-
1979	46.707	4.185,5	46.707	3.316,2	869,3	869,3
1980	51.876	6.311,1	51.006,7	3.621,5	2.689,6	3.558,9
1981	57.629	9.161,0	54.070,1	3.839,0	5.322,0	8.880,9
1982	65.804	11.353	56.923,1	4.041,5	7.311,5	16.192,4
1983	75.758	9.555	59.565,6	4.229,2	5.325,8	21.518,2
1984	86.205	10.203	64.686,8	4.592,8	5.610,2	27.128,4
1985	93.474	9.589	66.345,6	4.710,5	4.878,5	32.006,9
1986 c/	95.398	9.300	63.391,1	4.500,8	4.799,2	36.806,1

Fonte: Banco Central, elaboração SERRA (1982). Atualização dos dados pelo Grupo de Conjuntura do CEBRAP.

Notas:

a/ Considerou-se a hipótese de uma taxa de juros para o período igual à de 1978 (7,1%), equivalente à razão entre os juros líquidos e a dívida externa bruta média daquele ano.

b/ Dólares correntes.

c/ Previsão BACEN - Programa Econômico do Brasil.

Obs.: Ci = AI-FI-1
Bi = Ci . 0,071
Ei = Bi-bi
Fi = Ei=1978

TABELA 12
BALANÇO FISCAL NOS PAÍSES INDUSTRIALIZADOS - GOVERNO CENTRAL

(percentagem do PNB)

	ESTADOS UNIDOS	JAPAO	ALEMANHA FEDERAL	GRUPO DOS 7	*/
1979	-1.1	-6.1	-1.9	-2.8	
1980	-2.3	-6.2	-1.9	-3.3	
1981	-2.4	-5.9	-2.5	-3.6	
1982	-4.1	-5.9	-2.4	-4.6	
1983	-5.6	-5.6	-1.9	-5.4	
1984	-5.1	-4.7	-1.6	-5.0	
1985	-5.3	-4.0	-1.3	-4.9	
1986	-4.8	-3.3	-1.2	-4.3	
1987	-3.4	-3.8	-1.4	-3.6	

Fonte: Banco Mundial, World Development Report, 1988.

*/ Canadá, França, Alemanha Federal, Itália, Japão, Reino Unido e Estados Unidos.

V. AS CONSEQUÊNCIAS DO AJUSTAMENTO EXTERNO SOBRE O DESEQUILÍBRIO DO SETOR PÚBLICO

A crise econômica que afetou os países latino-americanos, em geral, e o Brasil, em particular, na primeira metade dos anos 80, como consequência do tipo de ajustamento praticado, afetou especialmente a capacidade de financiamento do setor público, por quatro vias principais: (a) lento crescimento da base tributária; (b) perda de receita pelo incentivo às exportações; (c) aumento do custo dos subsídios a setores substituidores de importações; (d) aumento substancial do serviço da dívida pública interna e externa. Além disso, em muitas oportunidades, a administração de preços dos bens e serviços públicos foi utilizada com propósito antiinflacionário - face à aceleração de preços provocada pelo ajustamento -, comprometendo a capacidade de financiamento das empresas públicas.

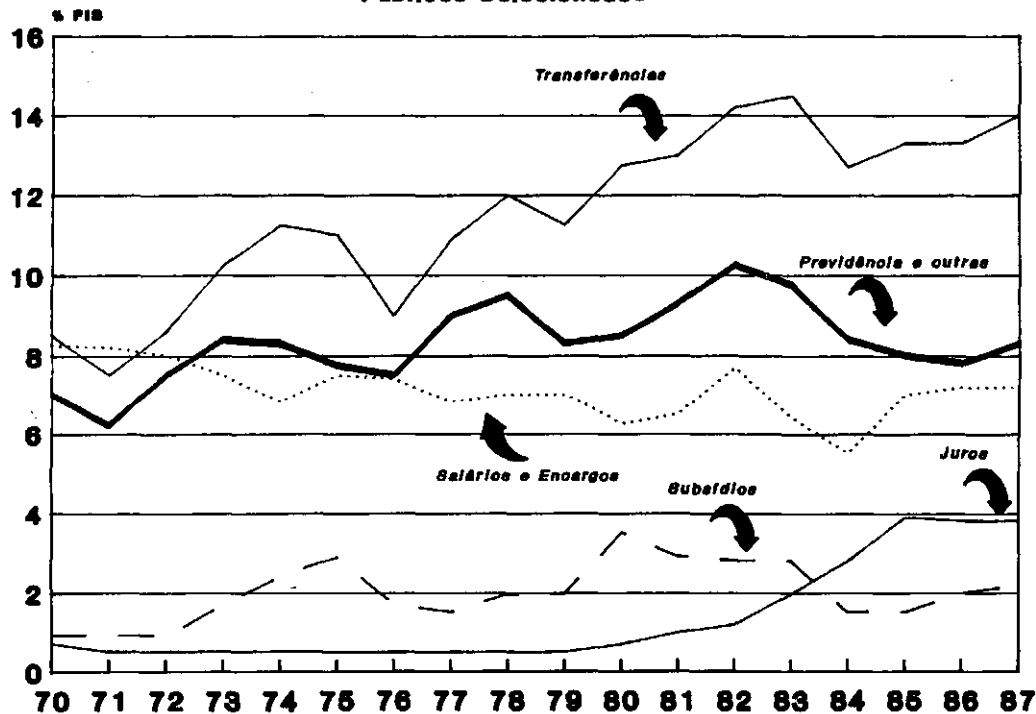
A Tabela 13 mostra que a receita real do Tesouro Federal reduziu-se em 17%, no período 1980/84, considerando apenas a receita tributária, a redução foi ainda mais significativa: 25%. O Gráfico 1, por sua vez, indica o crescimento da participação dos gastos com subsídios e transferências, especialmente no período de ajustamento.

Não obstante essa situação real, foi possível praticar um sensível ajustamento do setor público, como se observa na Tabela 14. O déficit público operacional reduziu-se de 7,3% do PIB, em 1982, para 2,7%, em 1984, mantendo-se em níveis relativamente baixos, pelo menos até 1986. O ajustamento recaiu basicamente na contração dos salários e na redução significativa do investimento público. Os dois componentes do ajustamento fizeram parte da estratégia adotada para reduzir a demanda interna para gerar crescentes "excedentes exportáveis", como se analisou na seção anterior.

É interessante observar que as cifras de incidência do déficit público em relação ao PIB não são, em si, elevadas, no caso brasileiro, em comparação com outros países mais desenvolvidos. A Tabela 15 mostra cifras comparáveis para os 7 países mais desenvolvidos do mundo ocidental, onde encontramos casos semelhantes ao brasileiro e alguns até mesmo bastante superiores (Itália).

Não obstante esses indicadores de comportamento do setor público, que, em princípio, refletiriam uma situação sob certo

Gráfico 1
**Brazil: Partição de Itens de Despesas
 Públicas Selecionadas**



Fonte: Grano Consultoria, em base de dados oficiais.

TABELA 13

BRASIL: INDICES REAIS %/ DA RECEITA DO TESOIRO FEDERAL-1980/84

(1980=100)

RECEITA DO TESOIRO		
	TOTAL	TRIBUTARIA
1980	100	100
1981	88	91
1982	92	93
1983	89	79
1984	83	74

Fonte: Banco Central, elaboração do Grupo de Conjuntura do CEBRAP.

%/ Deflacionado pelo IGP.

TABELA 14

BRASIL: DÉFICIT PÚBLICO OPERACIONAL %/ - 1981/87

(percentagem do PIB)

DEFICIT PUBLICO/PIB	
1981	6.0
1982	7.3
1983	4.4
1984	3.1
1985	4.3
1986	3.7
1987	5.4

Fonte: Banco Central, elaboração do Grupo de Conjuntura do CEBRAP.

%/ Corresponde ao conceito de necessidades de financiamento do setor público - conceito operacional.

TABELA 15

NECESSIDADES DE FINANCIAMENTO DO SETOR PÚBLICO:
COMPARAÇÕES INTERNACIONAIS

(percentagem do PIB)

PAISES	1983	1984	1985
Estados Unidos	4.1	3.4	3.9
Japão	3.5	2.7	1.7
Alemanha	2.5	1.2	1.2
França	3.1	2.8	3.3
Reino Unido	3.7	3.8	3.4
Itália	12.4	13.5	13.4
Canadá	6.2	6.3	6.5

Fonte: OECD, Economic Outlook, 1986.

controle, o tipo de ajustamento externo e a própria forma de ajustamento do setor público, acabaram por acentuar o desequilíbrio do setor público, aumentando sua "fragilidade financeira". 3/

O processo de aumento da fragilidade financeira do setor público verificou-se através de dois caminhos principais, que se entre-cruzavam e se reforçavam mutuamente.

De um lado, o aumento dos juros no mercado internacional e do serviço da dívida - processos já analisados - geraram instabilidade cambial, estimulando a especulação. O setor privado passou a evitar novos endividamentos externos. A reciclagem dos empréstimos vencidos e o pagamento do serviço da dívida passou a depender exclusivamente da capacidade de endividamento externo do setor público. Todas as empresas estatais foram forçadas a contrair empréstimos internacionais, ainda que as correspondentes aplicações não necessitassem de divisas (por exemplo, operações externas bancárias não-oficiais para a construção de escolas ou de rodovias). Ao mesmo tempo, o setor privado procurava garantir-se contra as desvalorizações, seja através de mecanismos

3/ Sobre este conceito, ver A. KANDIR, (1988): "A rigor, não há nenhum problema macroeconômico na existência de um déficit público, desde que este seja financiável de maneira adequada. [...] Um déficit é financiável de maneira adequada quando existirem fontes de financiamento em termos de disponibilidade e custos que não impliquem, no futuro, numa perspectiva de incapacidade de financiamento ou em financiamento a custos elevados". Op. cit., pp. 162 e 183.

oficiais (Resolução no. 432 do Banco Central do Brasil, por exemplo) ou de mecanismos ilegais (mercados paralelos ou negros de divisas). Como conseqüência, observamos o processo de "socialização" da dívida externa já mencionado e ilustrado na Tabela 4.

De outro lado, a política econômica respondia a essas situações com a desvalorização cambial e o aumento da taxa de juros interna, para evitar a fuga de capitais e manter o fluxo de financiamento do setor público. O aumento das taxas de juros interna desestimulou os investimentos produtivos, fazendo recair, ainda mais, no setor público, a responsabilidade pela demanda de crédito para investimento, em geral de origem externa. A situação financeira do setor público deteriorou-se dadas as elevadas taxas de juros internas, em conseqüência dessas medidas conjugadas de política econômica. Passou a ser crucial o oferecimento de condições cada vez mais favoráveis às aplicações financeiras em títulos públicos, que passaram a gozar de grande rentabilidade e liquidez, além da segurança mantida intacta, pelo menos até o presente.

As Tabelas 16, 17 e 18 ilustram as conseqüências desse processo. A dívida pública interna em relação ao PIB cresceu de 14.8% a 45.2%, entre 1981 e 1986, e a externa de 18.4% a 62.7%, no mesmo período. As despesas financeiras, que representavam 32.3% da receita das empresas públicas em 1979, passaram a representar 59.1%, em 1983. Finalmente, os encargos financeiros saltaram de 9 a 15% do gasto do Governo Federal, em apenas 3 anos (1983 a 1985). Este último fenômeno é particularmente visível no Gráfico 1, já analisado.

TABELA 16

**BRASIL: DÍVIDA LÍQUIDA DO SETOR PÚBLICO EM RELAÇÃO
AO PIB - 1980/86 a/**

(percentagem do PIB)

ANO	DÍVIDA INTERNA/PIB	DÍVIDA EXTERNA/PIB
1981	14.8	18.4
1982	18.9	23.8
1983	35.8	64.2
1984	39.4	60.6
1985	40.4	59.6
1986	45.2 b/	62.7 b/

Fonte: Banco Central, elaboração do Grupo de Conjuntura do CEBRAP.

Notas:

a/ saldos em dezembro.

b/ junho/86

TABELA 17

**BRASIL: PARTICIPAÇÃO DAS DESPESAS FINANCEIRAS NA RECEITA
OPERACIONAL BRUTA DAS SOCIEDADES ANONIMAS - 1979/83**

(em percentagem)

	EMPRESAS ESTATAIS	EMPRESAS PRIVADAS ESTRANGEIRAS	EMPRESAS PRIVADAS NACIONAIS
1979	32.3	5.8	7.3
1980	25.2	4.8	6.6
1981	35.4	6.6	7.9
1982	43.7	7.9	10.3
1983	59.1	10.7	11.9

Fonte: FGV - *Conjuntura Econômica*, abril, 1985.

TABELA 18

**BRASIL: ESTRUTURA DOS DISPENDIOS PUBLICOS
DO GOVERNO FEDERAL - 1983/85**

(em percentagem)

	1983	1984	1985
Encargos financeiros	9	12	15
Pessoal e encargos	23	19	19
Outras despesas correntes	48	51	49
Despesas de capital	20	18	17
TOTAL	100	100	100

Fonte: João do Carmo Oliveira, *op. cit.*, p. 9.

A queda nos investimentos produtivos, especialmente por parte do setor privado, provocada por este processo, pode ser observada na Tabela 19: o consumo aparente de bens de capital reduziu-se em 47% em termos reais, entre 1980 e 1983 e, em 1986, ainda situava-se 26% abaixo do seu nível no início da década. A restrição ao crescimento econômico que essa queda no investimento retrata levou, obviamente, a reduzir a capacidade de

financiamento do setor público pelo lado tributário, como foi inicialmente mencionado, na presente seção.

TABELA 19

**BRASIL: INDICES DE CONSUMO APARENTE
DE BENS DE CAPITAL - 1980/86**

(Base 1980=100)

ANO	INDICE
1980	100.0
1981	79.1
1982	70.3
1983	52.8
1984	54.7
1985	61.0
1986	74.3

Fonte: SERRA (1982). Atualização de dados pelo Grupo de Conjuntura do CEBRAP.

Assim, a evolução recente do setor público brasileiro é marcada por uma crescente debilidade financeira, incapacidade de geração de recursos para investimentos a custos razoáveis, crescente parcela dos recursos comprometidos com a rolagem da dívida interna e incapacidade de utilização de instrumentos de política monetária para restringir a liquidez do sistema, dado que os títulos públicos devem gozar de plena liquidez para continuar atraindo as aplicações financeiras. O desdobramento dessa situação aponta, inexoravelmente, para o colapso financeiro do setor público, num prazo relativamente curto - tanto menor quanto maiores forem as taxas de inflação e, portanto, de juros nominais. Essa tendência, por certo, é incorporada claramente nas expectativas dos agentes econômicos.

VI. AS CONSEQUÊNCIAS DO AJUSTAMENTO EXTERNO E DO DESEQUILÍBRIO DO SETOR PÚBLICO SOBRE A INFLAÇÃO

Todas as teorias sobre a inflação admitem um certo impacto inflacionário (ao menos inicial) das políticas de ajustamento. A elevação das taxas de câmbio, por exemplo, tendem a gerar aumentos de custos que terão tanto maior impacto geral na economia quanto mais generalizado for o caso de insumos importados na estrutura industrial. No tipo de economia de que estamos tratando, em geral, a estrutura das importações é típica de economias que avançaram bastante no processo de industrialização iniciado pela via da substituição de importações, nas quais a maior parte dos produtos trazidos do exterior é constituída de insumos industriais estratégicos para seu crescimento. Nestas circunstâncias, não é desprezível o efeito inflacionário dos choques externos via elevação de preços no mercado internacional ou desvalorizações cambiais.

Caso similar podemos identificar no efeito das elevações das taxas de juros, que, como vimos, são uma das mais importantes conseqüências do tipo de ajustamento externo e interno praticado nestas economias. O aumento dos juros provoca aumento de custos financeiros, que tende a ser repassado para os preços. A simples manutenção de juros elevados pode, também, causar aumento nos custos financeiros, pois, ao menos nos períodos iniciais da desaceleração econômica provocada pelo ajustamento, o grau de endividamento das empresas tende a aumentar. Nestes casos, aumenta a incidência dos custos financeiros, ainda que os juros não variem, sendo, esse aumento, tanto maior quanto mais elevada for a taxa de juros. 4/

Aqui termina a concordância entre os economistas sobre o impacto inflacionário do ajustamento. Os economistas ortodoxos argumentam que a partir desse impacto inicial, a tendência natural da economia seria a redução nas taxas de inflação. Em geral, está por trás dessas análises, o marco teórico definido pela "curva de Phillips" - em que é identificado o **trade-off** entre emprego e salários, de um lado, e estabilidade de preços,

4/ Este detalhe, às vezes, escapa aos economistas ortodoxos. O ex-Ministro Mário Henrique Simonsen, certa vez, quando ainda no Ministério da Fazenda, declarou que apenas juros crescentes e não juros elevados poderiam causar inflação.

de outro. Assim, para certa situação econômica, com dada quantidade de recursos e infra-estrutura disponíveis para a produção, quanto maior o produto e o emprego, maiores serão os salários (basicamente por um efeito de demanda no mercado de trabalho) e maior também será a inflação. Ao contrário, uma redução no emprego provocará queda de salários, o que tenderá a provocar maior estabilidade de preços. O modelo explica, também, que se não há resistências (sindicais ou de política econômica) à queda dos salários reais, a economia tenderia ao equilíbrio de preços, pois a inflação provocada por uma elevação do emprego e dos salários tenderia a reduzir o salário real e o nível de demanda agregada na economia, produzindo o efeito recessivo necessário ao equilíbrio.

O poder explicativo desse modelo reside na suposição de uma estrutura de concorrência perfeita pelo lado da oferta ou, pelo menos, numa grande flexibilidade de preços, tanto no sentido de sua elevação quanto de redução. É incompatível, porém, com uma estrutura produtiva em que se admita a existência de estruturas oligopólicas, preços administrados e políticas de preços das empresas.

Estas outras interpretações ressaltam o poder das empresas na fixação dos preços, especialmente na indústria, mediante o estabelecimento de margem de lucro (mark-up) sobre custos correntes variáveis. Neste caso, a inflexibilidade dos preços para baixo impediria o funcionamento da chamada "curva de Phillips". As pressões de custo seriam traduzidas em aumentos de preços e o mecanismo das expectativas tenderia a propagar o efeito inflacionário ao longo do tempo. 5/

Esta vertente teórica gerou duas interpretações sobre as características do processo inflacionário que, algumas vezes, podem ser até mesmo associadas. A primeira delas, muito em voga nos anos 70, é a teoria da inflação baseada no conflito distributivo. A capacidade de defesa dos salários dos trabalhadores frente à aceleração da inflação geraria um certo movimento de aumento de custos que seria compensado pelo estabelecimento dos mark-up que propagariam o efeito inflacionário. A segunda é a teoria da inflação inercial, mediante a qual, uma vez iniciado o processo inflacionário, se produziria uma tendência à sua reprodução pelo efeito das expectativas. A existência de mecanismos de indexação apenas reforçaria e consolidaria a tendência inercial.

Muitas interpretações baseiam-se, porém, em um suposto crucial: a estabilidade dos mark-up, independentemente da taxa de inflação ou do momento do ciclo econômico. Algumas novas abordagens teóricas abandonam a idéia do mark-up fixo e mostram que nas situações de ajustamento como as descritas, este tende a elevar-se, transformando-se, portanto, em um mecanismo de

5/ Sobre o papel das expectativas nas diversas teorias sobre a inflação, inclusive as de caráter ortodoxo, ver KANDIR (1988).

aceleração inflacionária, e não apenas de transmissão da elevação dos preços.

De um lado, a elevação dos juros e as amplas possibilidades de realização de lucros no mercado financeiro baseado nos títulos públicos de alta liquidez significam, concretamente, um parâmetro, uma espécie de "preço-farol", para a taxa de lucro desejada. Obviamente, os capitalistas não têm controle direto sobre a realização da taxa de lucro, mas sim sobre as margens de lucro que são um dos seus instrumentos para alcançar os níveis desejados de remuneração sobre o capital. Assim, pode-se, em princípio, esperar que a elevação dos juros induza a um aumento nos mark-up desejados. 6/

O comportamento dos mark-up durante o processo de ajustamento foi analisado por Kandir (1988):

"O aumento das taxas de juros, as incertezas sobre o câmbio e, ainda, o impacto dessas medidas sobre a fragilidade financeira do setor público fazem com que os empresários passem a operar seus mark-up desejados de uma maneira distinta daquela característica dos períodos de baixa instabilidade [...], o que tende a levar a economia a sofrer sucessivos "choques" inflacionários [...]". (p.160)

Segundo o autor, a fragilidade financeira do setor público afeta a fixação dos mark-up dos vários setores da economia, através dos seguintes mecanismos:

- a) A situação de déficit com dificuldade de financiamento leva à expectativa de juros em elevação, dado o baixo poder de barganha do governo em relação a seus credores;
- b) A necessidade de cortar subsídios e elevar impostos e tarifas públicas afeta os preços e as políticas de preços de todas as empresas que trabalham em algum ponto da malha de relações por onde passam os "bens públicos fiscais". 7/ Este processo alimenta a especulação com esses produtos, induzindo ao aumento dos mark-up desejados das empresas que os utilizam, para compensar o aumento de seu custo de uso.

A isto se soma o aumento do custo de uso dos produtos que, direta ou indiretamente, têm a ver com o comércio exterior. A necessidade de aumentar os saldos comerciais eleva a cotação dos preços futuros de alguns produtos, o que, por sua vez, leva a um aumento nos seus custos de uso e, portanto, nos preços dos produtos que os utilizam como insumo.

6/ Esta idéia está esboçada em COUTINHO e SOUZA (1981).

7/ O autor os define como produtos que têm uma elevada carga de impostos ou subsídios, ou que sejam produzidos por empresas ligadas ao setor público.

Em resumo, o ajustamento, em si, e o aprofundamento da fragilidade financeira do setor público desempenham um papel de potencializar as incertezas, sobretudo através do aumento do custo de uso de alguns produtos, em especial dos bens cambiais e dos bens públicos fiscais. Isto passa a ter um papel importante na determinação dos mark-up desejados, especialmente nos setores que utilizam intensamente tais produtos. Por essa razão, o autor trabalha com um modelo de determinação da inflação em que as expressões para os mark-up desejados e preços distingue três tipos de insumo: bens público-fiscais, bens cambiais e outros bens.

"Em consequência, em uma situação de ajustamento, os mark-up desejados tendem a alterar-se diferenciadamente, conforme os distintos pesos que os bens cambiais e os bens público-fiscais têm em cada setor. Em outras palavras, uma economia em ajustamento significa uma economia sob pressão de mudança de preços relativos entre setores com diferentes composições de insumos em termos daqueles tipos de bens. Tal pressão de mudança de preços relativos, numa economia onde prevalece o mecanismo de propagação baseado na transferência completa da inflação passada para o presente, resulta em aceleração da inflação que não se esgota enquanto o ajustamento for considerado inconcluso". g/

Observa-se, portanto, que o desequilíbrio externo e o tratamento utilizado para ajustá-lo tiveram como consequência o agravamento do desequilíbrio do setor público. Ambos, junto à política adotada em relação ao segundo, acabaram agravando o desequilíbrio no sistema de preços, acelerando exponencialmente a inflação. Por outro lado, já mostramos as consequências negativas sobre o emprego e os salários do ajustamento externo e do ajustamento do setor público. A seção seguinte tem dois propósitos: analisar os efeitos negativos da aceleração inflacionária e mostrar como o tratamento isolado do desequilíbrio do sistema de preços pode agravar também os outros dois desequilíbrios.

VII. INFLAÇÃO, EMPREGO E SALÁRIOS

Nas seções anteriores, pudemos observar a queda significativa no nível dos salários e do emprego, provocada pelo ajustamento praticado nas economias latino-americanas, na primeira metade da década de 80. O ajustamento significou, para algumas economias, como a brasileira, uma espécie de mudança no padrão de crescimento. O dinamismo passou a depender da evolução do setor exportador. Na medida, porém, em que logrou-se estabelecer um novo padrão de crescimento, com um novo tipo de relações interindustriais nessas economias, o dinamismo externo passou a transmitir-se aos setores produtores para o mercado interno. Esta conexão deu-se via demanda gerada pelo crescimento do emprego e dos salários observados a partir de 1985, ainda que a ritmos sensivelmente menores do que os padrões históricos dessas economias no pós-guerra.

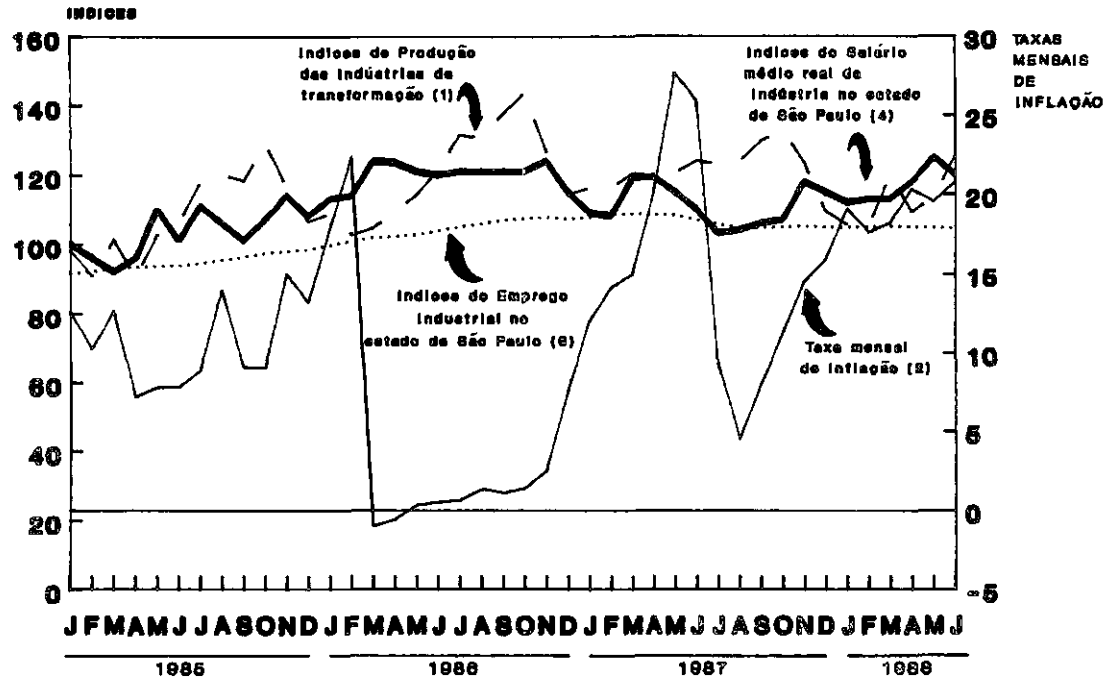
Neste contexto, a aceleração inflacionária observada como consequência do ajustamento, especialmente a partir de 1984, como se analisou na seção anterior, contribuiu decisivamente para frear o ritmo de crescimento dos salários e, em alguns momentos, para uma significativa queda real. A brutal aceleração da inflação e as medidas erráticas que, em geral, foram sendo adotadas para seu combate, contribuíram significativamente para deprimir o nível de investimentos produtivos, atuando, portanto, em conjunto com o aumento na taxa de juros.

Dado que os anos mais recentes - 1985/88 - foram relativamente favoráveis, do ponto de vista do crescimento do mercado internacional para os produtos que o Brasil exporta (manufaturados, commodities e alguns produtos agrícolas), o novo estilo de crescimento teve efeitos benéficos, ainda que tênues, sobre o desempenho do emprego e dos salários.

Estes pontos podem ser analisados no Gráfico 2. Se analisarmos o desempenho da indústria de transformação ao longo do período 1985/88, não considerando, no momento, o período de março a outubro de 1988 (Plano Cruzado), vemos exatamente uma trajetória geral de um lento crescimento, onde podemos observar que a aceleração inflacionária, em geral, tende a deprimir o crescimento da produção. Os salários médios industriais têm um comportamento similar, sendo, porém, mais diretamente afetadas pela aceleração da inflação. O emprego industrial, porém, mostra uma notável estabilidade no período. Entre janeiro de 1985 e

Gráfico 2

BRASIL: TAXAS MENSUAIS DE INFLAÇÃO E ÍNDICES DE PRODUÇÃO, EMPREGOS E SALÁRIOS NA INDÚSTRIA, JAN 1985 a JUN 1988.



Obs: (1) Fonte: IBGE. (2) Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna - FGV.
(3) Fonte: FIESP. (4) Fonte: FIESP - Deflator IOV-PIPE-São Paulo.

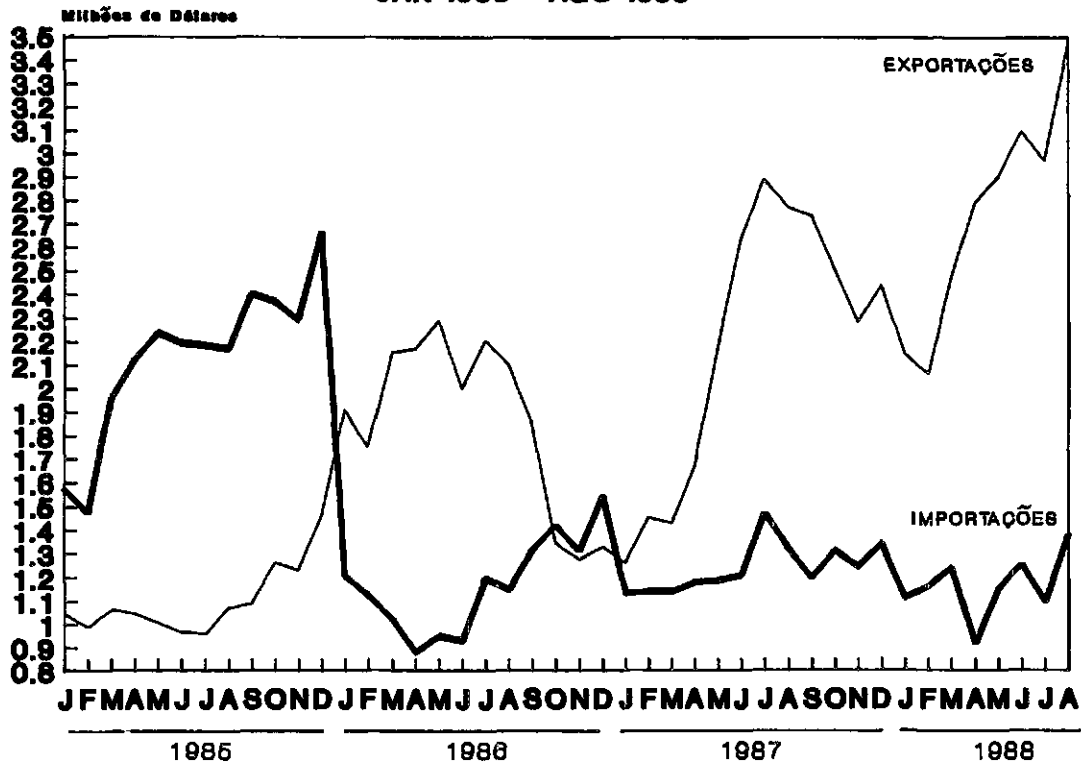
outubro de 1986, o crescimento é apreciável (influenciado, também, pelo Plano Cruzado), para cair levemente depois e manter-se estável ao longo dos últimos 12 meses.

É extremamente didático examinar os efeitos do Plano Cruzado como um parêntesis nesta evolução geral de 1985 a 1988, com características totalmente distintas das que identificamos para o período como um todo. Praticou-se, naquele período, um tipo de política antiinflacionária de corte heterodoxo, com um choque e congelamento de preços e adoção de uma política de rendas, em especial em relação aos salários. Tratou-se, num primeiro momento, de um conjunto de medidas destinadas a dar conta da inflação e que deveria ter sido seguido de políticas para redefinir o desequilíbrio do setor público e do setor externo. A ausência ou tardança na adoção dessas medidas complementares acabou deixando isolada a política apenas antiinflacionária, levando a seu fracasso e ao agravamento dos outros dois desequilíbrios.

A queda abrupta da inflação em março de 1986 pode ser visualizada no mesmo Gráfico 2. O efeito das políticas de renda aplicadas aos salários observa-se no significativo aumento do salário médio industrial entre fevereiro e março de 1986. A manutenção da inflação a níveis extremamente baixos permitiu que os salários permanecessem nesse elevado nível, até pelo menos novembro de 1986. A grande expansão do mercado interno induziu tanto ao espetacular crescimento da produção, quanto à dramática redução do saldo comercial que se observa no Gráfico 3. Esta redução deveu-se especialmente à queda nas exportações no período, consequência do direcionamento para o mercado interno de parte da produção antes exportada, especialmente de produtos básicos e insumos industriais. O fracasso do plano começou a revelar-se na escassez de produtos industriais - especialmente os de consumo intermediário - na elevação das taxas de juros, como veremos a seguir, e no ágio e formação de estoques especulativos e surgimento do mercado negro para vários produtos. A contenção artificial do congelamento até novembro, nestas condições, apenas potencializou a explosão dos preços que se verificou especialmente em janeiro de 1987. Antes de examinarmos as consequências da retomada da inflação sobre os salários e o emprego, é oportuno mencionar as consequências do Plano Cruzado sobre o desequilíbrio do setor público e sobre o desequilíbrio externo.

O congelamento de preços verificou-se em um momento em que a maioria dos preços e tarifas dos bens público-fiscais estava desalinhada em relação ao conjunto de preços da economia. Esperava-se que este fator não tivesse uma importância muito grande sobre as finanças das empresas públicas, pois este componente negativo seria compensado pela desvalorização da dívida dessas empresas pela utilização da tabela de conversão dos débitos em cruzados. Na verdade, este último efeito não foi tão grande quanto o esperado e a situação financeira das grandes empresas estatais permaneceu extremamente vulnerável. Em relação ao déficit público propriamente dito, o governo desfrutou de uma

Gráfico 3
BRASIL: EXPORTAÇÕES E IMPORTAÇÕES
JAN 1985 - AGO 1988



situação extremamente favorável entre março-julho/agosto de 1986, pois a sensível elevação do grau de monetização da economia que o Plano induzia pela redução da velocidade de circulação da moeda, significava a possibilidade de um financiamento fácil e barato: a emissão monetária. A rolagem dos títulos públicos neste contexto verificou-se sem maiores percalços e a taxas extremamente convenientes. A situação começou a alterar-se radicalmente a partir de setembro daquele ano, quando esgotou-se a possibilidade de financiamento, via elevação do grau de monetização da economia. A única alternativa foi a retomada do processo de rolagem dos títulos públicos, segundo taxas crescentes de juros, para tentar evitar a especulação com estoques ou com moeda estrangeira e ouro, garantindo um fluxo adequado de recursos para rolar a dívida pública.

De outro lado, no que diz respeito às contas externas, a economia passou a não dispor mais de saldos comerciais que permitissem a manutenção do sistema de rolagem da dívida e que supunha uma transferência de recursos para o exterior, da ordem de 4 a 5% do PIB. Entretanto, até fevereiro de 1987, manteve-se inalterado, em sua essência, o sistema pactuado de tratamento da dívida externa. A consequência foi a perda de reservas até um nível crítico inferior a 4 milhões de dólares. A alternativa foi a moratória declarada naquele mês, sem que, entretanto, o país tivesse proposto um esquema alternativo de enfrentamento da questão. Já era tarde demais. A coordenação da política econômica já não tinha a mesma eficácia, coerência e poder que exibiu no início do Plano Cruzado, para propor algo acabado e efetivo nesta delicada matéria. Tivesse a moratória sido declarada ainda no primeiro semestre de 1986, junto com um plano alternativo de enfrentamento do desequilíbrio externo, certamente o Plano Cruzado teria tido mais chances de êxito.

A ausência de ações concertadas com a política antiinflacionária propriamente dita na área do setor público e da dívida externa levou, portanto, não só ao fracasso da política antiinflacionária, como, também, ao agravamento dos problemas em cada um dos demais desequilíbrios. 9/ Observamos, portanto, que apesar de termos uma estratégia de combate à inflação que procurou, explicitamente, preservar os salários e o emprego, os resultados finais não diferiram de outras estratégias, justamente pela ausência de medidas complementares nas demais áreas da política econômica. 10/

Fracassado o Plano, a inflação retomou sua força, com grande ímpeto, deprimindo os salários e ameaçando colocar o país em severa recessão. De fato, a situação da economia brasileira era extremamente crítica em meados de 1987, como se observa nos

9/ A ausência de medidas de médio e longo prazos, vinculadas ao financiamento do desenvolvimento foi advertida em artigo publicado em julho de 1986. Ver SOUZA (1986).

10/ Este é um ponto extremamente importante no momento em que se discute e se procura implementar um "pacto social" restrito à questão dos preços e salários.

indicadores do Gráfico 2, já referido. A perspectiva da hiperinflação levou á adoção de medidas de corte semi-ortodoxos, com uma tentativa de ordenamento dos reajustes de preços e salários. Conseguiu-se uma trégua momentânea na explosão inflacionária, com taxas de apenas um dígito, durante 3 meses. Isto foi suficiente, porém, para frear a queda dos salários e até proporcionar um certo crescimento (lento) em relação ao ponto mais baixo de junho de 1987. O emprego estabilizou-se. A produção, entretanto, só voltou a crescer a partir do final do ano, em função, especialmente do vertiginoso aumento das exportações, como se observa no Gráfico 3, já mencionado. A medida em que esse processo avançou no tempo, observamos, mais uma vez, a conjugação de um certo (porém lento) crescimento no emprego e nos salários, tal como foi observado em 1985. Como foi analisado em artigo recente (ver Souza, 1988 A):

"O emprego na economia brasileira vem crescendo a taxas relativamente modestas, mas positivas, ao longo dos últimos meses. A maioria dos indicadores aponta a expansão do emprego a taxas próximas a 1%, o que é inferior ao crescimento da força de trabalho, embora não tenha significado elevação nos índices de desemprego. Tanto os indicadores do IBGE, quanto os do SEADE/DIEESE/UNICAMP apontam relativa estabilidade no desemprego no primeiro semestre e ligeira queda nos meses recentes. Na questão dos salários, o mais surpreendente é a manutenção e mesmo ligeiro crescimento do poder de compra em meio a uma situação inflacionária que combina taxas elevadíssimas (superiores a 20% ao mês), com uma instabilidade que prenuncia, a cada momento, a explosão da hiperinflação. Em termos factuais, explica-se esse comportamento pelo fato de termos reajustes mensais automáticos pela URP, mais próximos das taxas da inflação nos últimos meses e por "bons acordos" celebrados nas categorias numerosas que tiveram dissídio nos últimos meses do primeiro semestre. Por trás de tudo, está, porém, a situação favorável do mercado de trabalho, com crescente demanda de mão-de-obra.

Em termos macroeconômicos, esse peculiar comportamento é explicado pela combinação de uma série de elementos. Em primeiro lugar está o elevado crescimento das exportações desde o segundo semestre do ano passado e, em especial, no correr do presente ano. É inegável que as exportações sustentaram o crescimento do emprego e impediram a queda salarial. Por outro lado, tivemos duas safras agrícolas realmente excepcionais, que ocorreram em meio a uma situação geral do mercado internacional extremamente favorável. Nos dois últimos meses, entretanto, já podem ser identificados claramente sinais de recuperação em alguns itens do mercado interno, especialmente em alimentos, veículos e bebidas. Trata-se, claramente, de um efeito induzido e derivado, tanto do setor exportador, quanto do setor agrícola, o que significa que a economia passa a ter uma certa dinâmica de realimentação."

Deve-se recordar que isto foi alcançado em meio a um processo de aceleração inflacionária sem precedentes na história, o que, certamente, deve ter inibido fortemente um maior crescimento dos salários. Esta aceleração está associada á

crecente vulnerabilidade do setor público face á retomada dos padrões tradicionais de negociação da dívida externa. Na atual conjuntura, os efeitos deletérios do pagamento do serviço da dívida sobre as contas públicas e sobre a administração da política monetária foram acrescidos dos efeitos nocivos dos esquemas de "conversão informal" da dívida externa em investimentos. Este processo que, na prática, significa a antecipação do pagamento do principal da dívida acaba introduzindo um forte movimento especulativo com moeda estrangeira, além de comprometer seriamente a execução da política monetária, forçando o lançamento de títulos cada vez mais atraentes aos investidores.

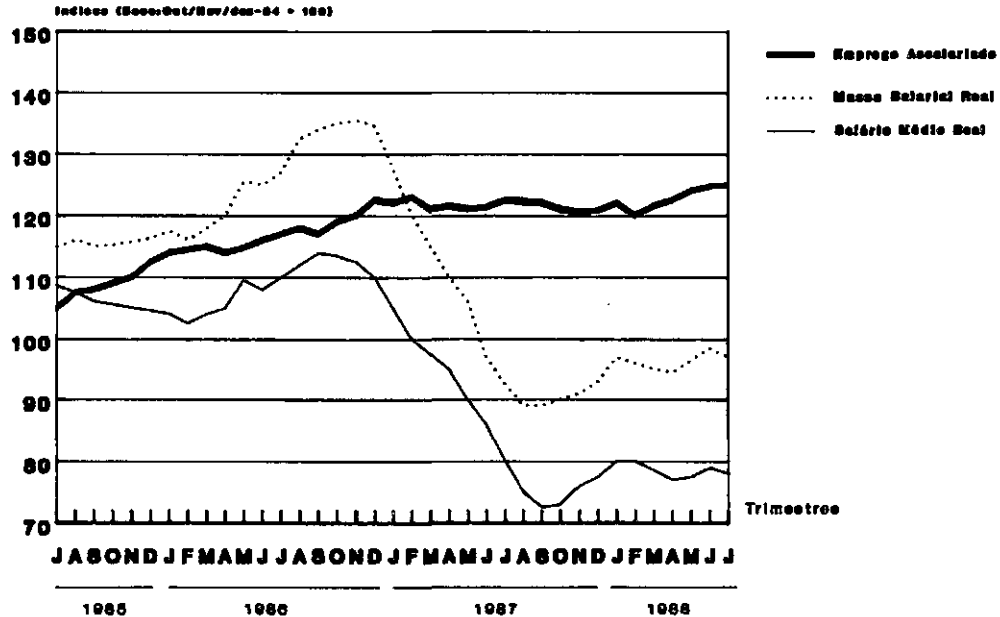
Um outro aspecto importante á a consideração dos efeitos do ajustamento sobre a distribuição de salários. Os dados do Gráfico 4 são compatíveis com outros já analisados, referindo-se, porém, ao conjunto dos assalariados da Grande São Paulo. A massa salarial teve seu ponto máximo em outubro de 1986, impulsionada pela expansão do emprego. De fato, os salários por faixa de renda não cresceram na mesma proporção durante aqueles meses de 1986 (ver Gráfico 5). Isto sugere que o aumento do emprego deu-se em todas as faixas de renda, ocorrendo, provavelmente, um rápido processo de ascensão do conjunto dos trabalhadores dentro da escala salarial.

Os mesmos Gráficos 4 e 5 confirmam que a crise iniciada em outubro de 1986 não se traduziu em queda no emprego, mas sim numa deterioração geral dos salários dos vários grupos de renda em proporções similares, na faixa dos 30 a 35%, até junho de 1988 (ver Souza, 1988 B).

A política de salário-mínimo seguida nesse período procurou tirar reajustes maiores que os garantidos aos demais salários, sem, contudo, lograr elevar seu valor real, face á aceleração da inflação. O Gráfico 5 mostra uma certa estabilidade no salário-mínimo ao longo dos últimos 12 meses, o que permitiu manter estável o valor dos salários baixos no mesmo período. A diferenciação na política de reajuste do salário-mínimo parece ser, pois, um importante fator para impedir uma deterioração ainda maior no poder de compra dos salários baixos, o que seria imaginável ocorrer, no atual período de quase hiperinflação.

Gráfico 4

Grande São Paulo: Índices Trimestrais do Emprego
do Rendimento Médio Real e da Massa Salarial Real
dos Assalariadas (1) - 1985 a 1988



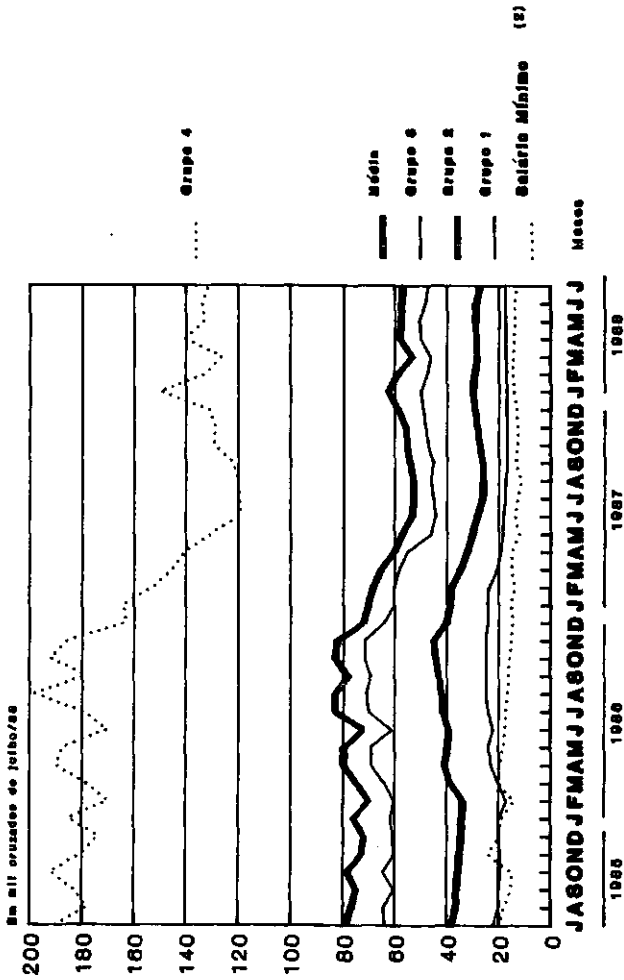
Fonte:SEADE/DIEESE/UNICAMP.Pesquisa de Emprego e Desemprego.

(1) Inflator utilizado - IOV do DIEESE.

Nota: inclui os Assalariados que não tiveram remuneração no mês.

Gráfico 5

Grande São Paulo: Rendimento Real Mensal dos Assalariados no Trabalho Principal (1) - 1986 a 1988



Fonte: SEADE/DIEESE/UNICAMP. Pesquisas de Emprego e Desemprego.

(1) Inflator utilizado - IOV do DIEESE.

(2) A partir de agosto de 1987, considerou-se o valor do Piso Nacional de Salários.

Note: Excluídos Assalariados que não tiveram remuneração no mês.

VIII. CONCLUSÕES

Ao longo do presente trabalho, procuramos desenvolver um modelo para analisar a política econômica nos países endividados não desenvolvidos, baseado na existência de três desequilíbrios macroeconômicos básicos: o externo, o do setor público e o inflacionário. A ortodoxia econômica vê, nos três desequilíbrios, a manifestação de um único problema: o excesso de demanda ou de gasto frente a uma dada estrutura de oferta. Este excesso de gasto pode ter ocorrido no passado e gerado, agora, o problema do serviço da dívida, ou pode ser atual, manifestando-se num excesso de gasto do setor público, gerando, com isso, inflação. Identificado o problema causador dos desequilíbrios, o receituário ortodoxo é coerente, adotando soluções basicamente similares nos três casos: medidas para reduzir os gastos internos públicos e privados e aumentar a receita de divisas. As conseqüências sobre o crescimento econômico e principalmente sobre seus aspectos sociais, vale mencionar o emprego e os salários, têm sido extremamente negativas, como se teve oportunidade de analisar.

Na maioria das vezes, as políticas adotadas procuram dar conta de apenas um dos três desequilíbrios - o que é mais agudo em determinado momento, relegando-se a um segundo plano os outros dois, ou pelo menos um deles. Isto, claramente, ocorreu no ajustamento externo em detrimento do ajustamento do setor público e, principalmente, do combate à inflação. Esta prática tem conduzido inúmeras vezes ao agravamento dos outros desequilíbrios - tal como ocorreu no exemplo mencionado - introduzindo novos graus de inflexibilidade na política econômica. A continuidade da aplicação das medidas ortodoxas de política econômica tenderia a criar um circuito de efeitos nocivos nos três desequilíbrios, que perpetua uma situação de lento crescimento do produto e do emprego e salários deprimidos. Na verdade, porém, esta não é uma trajetória linear, tendem a suceder-se períodos de franca recessão - os momentos de ajuste - e períodos de lento crescimento nestas variáveis mencionadas.

É extremamente interessante observar que, mesmo quando explicitamente se tentou uma política de combate à inflação que preservasse o emprego e os salários, fugindo pois à ortodoxia, observamos efeitos positivos, porém efêmeros, dado que os outros dois desequilíbrios não foram atacados em sua essência. Essa situação, ilustrada particularmente durante o Plano Cruzado em

1986, no Brasil, reforça ainda mais a idéia da importância das interrelações entre os três desequilíbrios. Os problemas derivados dos desequilíbrios não considerados acabaram por impor-se, anulando os efeitos benéficos da política heterodoxa, reinstalando um elevado grau de inflexibilidade na conjuntura econômica.

Nestas circunstâncias, é preciso voltar à questão inicialmente posta neste trabalho: como formular e implementar uma política de ajustamento em que as dimensões sociais do crescimento econômico sejam preservadas?

A primeira observação refere-se exatamente ao ponto mencionado: não há panacéia na atual conjuntura dos países endividados. Nenhuma medida isolada conseguirá dar conta do seu objetivo específico se o conjunto dos desequilíbrios macroeconômicos não for atacado. É necessário, porém, eleger um dos desequilíbrios como o centro, o eixo da política econômica. Na atual conjuntura dos países-tipo que se analisaram no presente trabalho, parece-me inegável que o eixo deva ser a política antiinflacionária.

O essencial na política antiinflacionária é a definição de uma política de rendimentos, especialmente preços e salários, de sorte a preservar o poder de compra da maioria da população. Vale dizer, a política deve ser neutra em relação aos salários. 11/ Obviamente, uma política de preços e salários deve ter um caráter bastante limitado no tempo, sendo essencial, nos primeiros momentos do ajustamento, que se mantenha um rígido controle de preços, tendendo paulatinamente à flexibilização e reintrodução dos mecanismos de mercado e institucional. Ainda assim, mesmo no período inicial do ajuste, uma exceção deve ser feita à neutralidade dos salários: é preciso constantemente promover a defesa e a valorização real dos salários mais baixos, através da política de salários-mínimos. É essencial que a política de preços e salários nasça de uma concertação social mais ampla possível e que suas bases sejam permanentemente reavaliadas. Algumas experiências em outros países (Israel, por exemplo) avalizam a viabilidade desses pactos. Não deve ser descartada, inclusive, a possibilidade de a política de rendimentos incluir, num primeiro momento, medidas de limitações quantitativas ao consumo durante períodos muito curtos, ou algum grau de subsídio ou incentivos fiscais, especialmente para produtos sazonais durante o período de entressafra.

Uma política antiinflacionária deve poder contar com um certo grau de liberdade na política de comércio exterior, tanto

11/ Não é o propósito deste trabalho discutir os detalhes dos possíveis mecanismos de política econômica. A neutralidade dos salários num primeiro momento pode ser alcançada de diversas maneiras, dependendo do tipo de ajuste a ser praticado, via congelamento de preços ou critérios de indexação geral e homogênea.

do ponto de vista de eventuais reduções nas exportações, quanto de aumentos de alguns itens de importação. É preciso, portanto, concomitantemente concertar uma nova sistemática de enfrentamento do desequilíbrio externo, que diminua os atuais requisitos de transferências de recursos para o exterior e permita níveis mais baixos de saldos comerciais. Há vários mecanismos que permitiriam alcançar esse objetivo e que têm sido freqüentemente mencionados no debate sobre a dívida externa brasileira. Pode-se pensar em buscar um amplo acordo com os países e bancos credores, estabelecendo limites às transferências para o exterior, seja através de patamares máximos de juros ou de participação no total do PIB ou das exportações; pode-se pensar em medidas pontuais, como, por exemplo, a política de conversão em investimentos das parcelas de juros vincendos.

Junto a isto deveriam ser implantadas as medidas para equacionar o desequilíbrio do setor público. O objetivo central das medidas nesta área deveria ser o estancamento do atual processo de endividamento em espiral. É preciso garantir ao conjunto dos agentes econômicos que o Estado será capaz de financiar adequadamente seus gastos.

O enfrentamento da questão do desequilíbrio do setor público pode ter uma solução simplista e de alto custo social e que passa pela redução drástica nos investimentos públicos e cortes nos gastos de pessoal, via redução do salário real dos funcionários públicos. Como vimos, esse tipo de política provoca a recessão profunda com efeitos negativos sobre o conjunto da economia. Mais importante que isso, essa estratégia não atinge os principais mecanismos de alimentação quase automática do déficit público: os subsídios, que em geral são uma parte importante da política de ajuste externo, e, principalmente, os juros da dívida pública.

O equacionamento destes dois problemas é crucial e difícil. No caso dos subsídios, tratava-se de eliminar privilégios e definir perdas, o que, em geral, sofre uma oposição intransponível de grupos que estão profundamente vinculadas ao poder dominante. No caso do serviço da dívida pública, pode-se considerar desde medidas fiscais específicas sobre o mercado financeiro, até a redefinição completa dos conceitos de liquidez e rentabilidade dos títulos públicos. Qualquer medida nesta área, porém, reveste-se de um caráter extremamente delicado e importante pelos efeitos imediatos sobre toda a estrutura do mercado financeiro, que, como já se mencionou, está totalmente fundado em títulos públicos.

De qualquer forma, essas medidas podem e devem ser complementadas com outras de corte mais tradicional, como aumento de impostos, eliminação de gastos desnecessários e aumento geral na eficiência do setor público. Nestes dois últimos aspectos, deve-se considerar uma estratégia de privatização de várias empresas e serviços que não são essenciais ao papel do Estado, como promotor do desenvolvimento, e que podem atrair os investidores particulares. O próprio tratamento da questão da dívida interna poderia ser combinado com a estratégia de

privatização. Na questão específica do aumento de eficiência estão as práticas de descentralização e subcontratação dos serviços públicos. 12/ Na questão dos impostos, o fundamental seria lograr o aumento real da receita do Estado, através da ampliação da base tributária, mediante a redefinição dos impostos existentes ou estabelecimento de novos impostos que aumentem a contribuição dos grupos de maior poder aquisitivo. Como é sabido, a estrutura tributária dos países latino-americanos é, em geral, altamente regressiva e a carga tributária não é elevada em comparação com os países mais adiantados.

Uma estratégia compreensiva de abordagem dos três desequilíbrios macroeconômicos supõe, obviamente, um poder de coordenação da política econômica que somente pode ser alcançado em alguns momentos da história política desses países. Por isso é tão difícil esperar que a superação dos atuais problemas se dê sem um elevado custo para grandes segmentos da população.

12/ Para análise do impacto econômico de uma experiência concreta de descentralização no gasto público em educação no Estado de São Paulo, ver SOUZA (1988 C).

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- BAER, M. *A intermediação financeira no Brasil*. Rio de Janeiro, Vozes, 1986.
- BANCO MUNDIAL. *Brazil. A macroeconomic evaluation of the cruzado plan*. Washington, D.C., 1987.
- *World Development Report 1988*. Oxford University Press, 1988.
- CEBRAP/Secretaria de Planejamento de São Paulo. *Análise de conjuntura econômica*. Vários números.
- CEPAL. *Crisis económicas y políticas de ajuste, estabilización y crecimiento*. Santiago de Chile, 1986. (LC/G.1408)
- COUTINHO, L. & SOUZA, P.R. *Inflação: anotações críticas para o debate*. *Revista de Economia Política*, 1(4):127-145, dez.1981.
- JOLLY, R. *El ajuste con rostro humano*. *Desarrollo*. (2-3):57-65, 1986.
- KANDIR, A. *Inflação acelerada*. Campinas, UNICAMP/Instituto de Economia, 1988. (Tese de Doutorado)
- OIT/PREALC. *Ajuste y deuda social: un enfoque estructural*. Ginebra, 1987.
- *Más allá de la crisis*. Ginebra, 1985.
- OLIVEIRA, J.C. *Déficits dos orçamentos públicos no Brasil, conceitos e formas de mensuração*. Brasília, SEPLAN/UnB, s.d. mimeo.
- SEADE/DIEESE. *Pesquisa, emprego e desemprego na Grande São Paulo. Principais Resultados*. n.45, São Paulo, 1988.
- SERRA, J. *A Economia Constrangida*. *Novos Estudos CEBRAP*, n.4, nov. 1982.
- SOUZA, P.R. *Disparidades salariais e distribuições de renda*, *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 17 de outubro de 1988. (B)
- *Empregos e salários na crise*, *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 3 de outubro de 1988 (A).
- *A encruzilhada do cruzado*, *Folha de São Paulo*, São Paulo, 2 de julho de 1986.
- *et alii. A descentralização do gasto público e seu efeito sobre a geração de emprego e renda*. Campinas, UNICAMP, 1988. mimeo. (Trabalho elaborado para o PREALC). (C).



PAX

EDITORA GRÁFICA E FOTOLITO LTDA.
FONES 321-7181 - 225-0526 (sede própria)

SIG/SUL - QUADRA 3 - BL. "C" - Nº 72 - BRASÍLIA - DF.



