

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Cidadania e justiça; a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro, Ed. Campus, 1979. 138 p.

Luciano Oliveira*

A análise empreendida por Wanderley Guilherme dos Santos da política social brasileira começa com o estabelecimento de dois conceitos basilares: *acumulação* e *equidade*. O primeiro diz respeito às "ações destinadas a aumentar a oferta de bens e serviços disponíveis", enquanto que o segundo refere-se ao "ideal de reduzir ou extinguir desequilíbrios sociais". Os dois conceitos não estão juntos por acaso. Na verdade, já por natureza eles estão dialeticamente unidos, na medida em que a redução ou extinção dos desequilíbrios sociais, que é o compromisso com a equidade, importa sempre numa subtração de bens e serviços ao somatório da acumulação.

Ora, a política social vem a ser precisamente o conjunto de medidas empreendidas pelo governo no sentido de favorecer a uma sem comprometer a reprodução da outra, donde já se vê que essa não será uma tarefa sem dilemas ou contradições. A análise de como o Estado brasileiro a tem enfrentado, bem assim das conseqüências às vezes inesperadas que esse enfrentamento tem produzido, é o que constitui o fulcro central do trabalho de W. G. dos Santos.

Em termos de classificação, o autor divide a política social global do governo em três conjuntos específicos de políticas que ele denomina de *preventivas*, *compensatórias* e *redistributivas*.

"Por políticas preventivas entende-se o conjunto de medidas governamentais que, se bem adequadas, deveriam, no limite, produzir o mínimo de desigualdades sociais". Como exemplos dessas políticas, o autor se reporta a pontos específicos tais como: emprego, salário, saúde pública, educação, saneamento e nutrição. "Por políticas compensatórias são entendidas aquelas medidas destinadas a remediar desequilíbrios gerados no processo de acumulação". Aí se compreendem as medidas que consubstanciam a chamada política previdenciária, realizada via INPS (hoje desmembrado em INPS "stricto sensu" e outros órgãos congêneres) e IPASE. E, finalmente, as políticas redistributivas "são aquelas explicitamente orientadas, ao menos em intenção, para a redistribuição de renda e de benefícios sociais". Constituem o seu instrumental o PIS-PASEP, o FGTS e o FUNRURAL. Aqui, uma observação: o que vai especificamente diferenciá-las das chamadas políticas redistributivas das políticas compensatórias, não será bem o seu conteúdo (afinal, o FUNRURAL é uma espécie de INPS do trabalhador rural), e sim o fato de que o seu beneficiário não contribui pecuniariamente para a formação do fundo que irá beneficiá-lo. Depois voltaremos a este ponto.

* Aluno do Mestrado de Sociologia da UFPE.

A implementação dessas três políticas não é um processo harmônico e coerente. Ao contrário disso, com frequência a plena realização de uma das metas desejadas é comprometida pelo mecanismo de funcionamento de uma das outras, isso porque as exigências contraditórias da equidade e da acumulação não se exercem de modo uniforme sobre todas elas, havendo momentos — a depender de decisões políticas circunstanciais — em que determinada política está mais comprometida com o ideal da equidade, enquanto que uma outra, da qual ela depende, está mais atenta às exigências da acumulação. O exemplo mais enfático disso — e, curiosamente, também o mais atual — é o problema da previdência social no Brasil, estreitamente associado às políticas ocupacional e salarial. Historicamente, a origem dos recursos da previdência social, pelo menos a partir de fins da década de 30, quando se criaram os diversos institutos de aposentadorias e pensões (IAPs), esteve sempre vinculada à massa salarial paga pelas empresas aos seus empregados. Os vários institutos existentes guardavam cada qual sua personalidade administrativa e independência financeira, em razão do que a massa trabalhadora usufruía de assistência médica e benefícios de aposentadoria de modo diferenciado, a depender do volume de recursos que o seu instituto fosse capaz de carrear para seus cofres — em outros termos, a qualidade da assistência médica e o valor da aposentadoria do trabalhador dependiam do maior ou menor desconto que ele fizesse para a sua instituição previdenciária, desconto esse diretamente proporcional ao seu salário. Era, em suma, uma estrutura que mantinha e reproduzia, a nível previdenciário, a estratificação salarial existente no mercado de trabalho. Com a edição da Lei Orgânica da Previdência Social, em 1960, pelo menos os serviços médico-assistenciais passaram desde então a ser devidos de modo uniforme a todos os segurados e seus dependentes, independentemente do valor de sua contribuição. Essa medida, inegavelmente, representou um avanço do ideal da equidade, na medida em que uma assistência médica generalizada opera em favor de uma redução de desigualdades. Ocorre, todavia, que no que diz respeito às políticas ocupacional e salarial implantadas após o autoritarismo instaurado em 64, a inspiração governamental tem sido no sentido de se privilegiar a acumulação, via modernização tecnológica — inibidora da expansão do nível de empregos — e achatamento salarial. Ora, como os recursos previdenciários crescem proporcionalmente ao volume de empregos e à massa salarial paga no País, e como o avanço da equidade na área previdenciária tem exigido um volume crescente de recursos para atender à demanda acrescida, observa o autor que “a tendência do sistema para a insolvência é, portanto, clara”.

Mas, para além desses efeitos, a forma de captação e de aplicação dos recursos através dos quais o governo elabora e põe em prática suas políticas sociais, tem reflexos importantes sobre o próprio conceito de cidadania — e aqui tocamos num dos aspectos mais ricos e sugestivos do livro de W. G. dos Santos.

Segundo o autor, o tipo de cidadania que a política social da era de Vargas exprime constitui o que ele chama de cidadania regulada, na medida em que "são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações *reconhecidas e definidas* em lei. A extensão da cidadania se faz, pois, via regulamentação de novas profissões e/ou ocupações, em primeiro lugar, e mediante ampliação do escopo dos direitos associados a estas profissões, antes que por expansão dos valores inerentes ao conceito de membro da comunidade". Ora, a política previdenciária diferenciada da era de Vargas, atribuindo direitos a partir da vinculação do trabalhador a determinadas categorias profissionais, e tornando os serviços e benefícios postos a sua disposição proporcionais a sua contribuição pretérita, reflete e reforça o tipo de cidadania a que se refere o autor. Todavia, já em plena era de autoritarismo pós-64, que o autor caracteriza como uma era de *cidadania em recesso*, devido à desmobilização forçada das instituições civis e sindicais, a criação do PIS-PASEP, do FGTS e do FUNRURAL consubstanciam — ainda que tímidas e, no caso do FGTS, desvirtuada — políticas redistributivas capazes de inaugurar uma nova perspectiva de cidadania, malgrado seus autores. No que os três programas inovam em relação à política previdenciária clássica é que os seus beneficiários não estão obrigados a nenhum tipo de contribuição pecuniária prévia para terem direito aos seus benefícios. Tais benefícios, além do mais, no caso do FUNRURAL são absolutamente indiferenciados em relação aos seus segurados, enquanto que no caso do PIS-PASEP eles chegam a ser inversos em relação aos ganhos salariais dos trabalhadores inscritos no programa. Já no caso do FGTS, todavia, o montante a que tem direito o empregado demitido é calculado em proporção direta sobre o salário que lhe era pago. De toda forma, rompe-se a lógica contratual de certo modo subjacente à política previdenciária até então posta em prática no País (afinal, os trabalhadores segurados do INPS descontam contribuições antes de terem direito a qualquer benefício), inaugurando-se uma pauta de direitos a partir da mera participação no processo produtivo via trabalho.

Como sintetiza e conclui o autor de modo esperançoso, "o início de novos programas, em anos recentes, revelou a impossibilidade de replicar o modelo da cidadania regulada, responsável, em parte, pelas perspectivas pouco animadoras do sistema previdenciário. (. . .) A desorganização da vida social que se seguiu ao movimento da 1964 poderá ter gerado, apesar de seus líderes, as condições para a emergência de um sistema de valores centrados em torno dos conceitos de cidadania universal, trabalho e justiça".

Mas, se de um lado conclui esperançoso, de outro o autor não estabelece nem crê estabelecível um padrão de política social que garanta de imediato a realização da equidade, independentemente das exigências da acumulação. Na verdade, em parte devido ao já existente quadro de desigualdades com que o ad-

ministrador se defronta, dentro do qual, aliás, desenvolve-se o processo acumulativo em curso que não pode ser interrompido, o governo é praticamente obrigado a exercitar permanentemente o que ele chama de *cálculo do dissenso*, "isto é, a taxa de injustiça, em favor da acumulação, que será socialmente tolerada ou, conversamente, a magnitude dos recursos que se podem subtrair à acumulação, em favor da equidade, sem prejuízo catastrófico para o processo ampliado de reprodução. Em qualquer caso, a solução de satisfação/insatisfação não será homogeneamente distribuída pela sociedade, de onde resulta apropriado falar-se em 'cálculo do dissenso' tolerável como parâmetro fundamental para as decisões governamentais, quero dizer, de todo e qualquer governo".

Além disso, os termos *acumulação* e *equidade* estão colocados num nível de abstração bastante alto, onde é possível raciocinar em termos de clara e simples polaridade. Ora, essa simplificação e essa clareza se desvanecem quando os administradores passam para o terreno das decisões concretas, na medida em que a opção por uma providência qualquer comprometida com um dos termos polares, em detrimento do outro, nunca é uma opção tão simples assim. Ao contrário, pode-se sempre imaginá-la como estando condicionada à não ocorrência de uma terceira consequência ainda mais indesejável do que a opção preterida. Como diz o autor, "isto quer dizer que, diante da disjuntiva, por exemplo, entre estabilidade no emprego e menores salários, alguém, quase certamente, preferirá estabilidade a menores salários, desde que tal preferência não implique em maior taxa de desemprego. (. . .) A introdução do condicional (. . .) significa que a regra de decisão não pode ser tão simples quanto a disjunção *acumulação versus equidade* sugere. Em cada caso, a preferência por uma alternativa dependerá de um terceiro termo e, conseqüentemente, o automatismo da regra se esvazia".

Por essa e outras razões é que o autor termina por considerar indispensável à implementação de qualquer política social que se queira legítima "o permanente debate, a controvérsia e, sobretudo, o exercício da tolerância democrática".

Como se vê, além de um livro útil para se pensar sobre a crise atual da previdência, um livro também estimulante para se continuar a luta pela abertura política.