

O PADRÃO BRASILEIRO DE PROTEÇÃO SOCIAL: desafios à democratização

Sônia Miriam Draibe*

Um exame rigoroso e circunstanciado dos resultados de vinte anos de autoritarismo nos vários domínios da vida social brasileira ainda está por ser feito. Será realização do esforço conjugado de muitos, os que já o iniciaram, os tantos que continuam a tarefa, aqueles outros que seguirão este difícil caminho de reconstituição e compreensão.

Mas não nos iludamos. O longo tempo da boa compreensão histórica não é homólogo do tempo da vontade política de mudança, muito menos da urgência, que boa parte da consciência nacional já concebeu como exigência da transformação que se quer em áreas específicas da vida social. E, sem dúvida, um desses domínios diz respeito às condições sociais de vida da população. Aqui parece não haver muita dúvida sobre o que se quer, apesar da variada opinião sobre como fazê-lo: o ataque à pobreza e à miséria é urgente e, seja qual for a agenda política dos governos de transição democrática, as prioridades sociais, sob forma de intervenção aguda no combate à miséria, têm de estar ali assinaladas, mobilizando o esforço governamental.

Algum tempo, imagina-se, será ainda

necessário para que se conheça em profundidade o grau de miséria em que vive aproximadamente 40% da população, revelando suas carências básicas de alimentação, nutrição, habitação, saúde, educação. Nenhum tempo, entretanto, será perdoado à demora por parte do Governo em agir com determinação sobre o que já se sabe: boa parte da população está faminta, irremediavelmente desnutrida, habitando segundo padrões indignos e desproporcionais ao grau de riqueza que a sociedade já atingiu; parte da população continua apenas lutando pela sobrevivência, mas através de recursos extremamente ineficazes para impedir a morte. Grande parte dos brasileiros está privada de qualquer direito à cidadania, uma vez que nem o direito básico à vida lhe tem sido garantido. Essa parcela da população tem estado prisioneira do círculo férreo da privação e sobre ela operam de forma precária e ineficaz as políticas sociais, mesmo aquelas destinadas a minorar a pobreza.

Qualquer discussão, política ou acadêmica, sobre as relações entre democratização e políticas sociais só pode ser avançada uma vez delimitado, previamente, o acordo sobre esta área de ação governamental imediata e inadiável, que já não pode esperar mais nada, nem mesmo aquelas cautelas recomendáveis a qual-

quer formulação democrática das políticas, permitindo o estudo das melhores alternativas e seu confronto através de debate amplo e aberto no seio de toda a sociedade. Talvez seja este um dos piores estigmas do autoritarismo: no momento mesmo em que a sociedade sente soltar-se as primeiras rédeas que a aprisionavam, nem mesmo a sociedade tem o direito de exigir tempo — para debater e decidir — no que tange à miséria absoluta daqueles que, por assim estarem, não têm nem mesmo como se fazer ouvir.

Essas observações introdutórias devem auxiliar na delimitação dos temas que se pretende abordar neste artigo. Aqui serão tratados os aspectos políticos das políticas sociais face à democratização da sociedade brasileira. Pretende-se examinar, frente às características do modelo de proteção social vigente no Brasil, aqueles que parecem ser os principais problemas a serem considerados quando se quer enfrentar, de fato, a questão da democracia no âmbito das políticas sociais de governo. Estão nesta órbita de preocupação os temas da justiça social, as questões de organização, gestão e funcionamento do aparelho estatal, assim como as referentes à participação e controle democrático das políticas. A perspectiva que se observa é a do processo de transição democrática e, no horizonte, a da elaboração de

* Professora de Ciência Política do IFCH — UNICAMP, onde também dirige o Núcleo de Estudos em Políticas Públicas.

uma nova constituição, o que permite e obriga a pensar a reestruturação do próprio padrão de proteção social brasileiro.

Políticas sociais são, em geral, entendidas como ações de governo de caráter compensatório e redistributivo que, frente aos riscos de perda de renda próprios da dinâmica da economia de mercado ou face aos efeitos mais deletérios do processo econômico, visam complementar uma cesta básica de consumo considerada pela sociedade como o mínimo indispensável de que devem dispor os indivíduos e as famílias para se manterem em condições de bem-estar, de dignidade e de integração à cidadania. As áreas típicas de intervenção são conhecidas: alimentação, saúde, educação, previdência, habitação, transportes de massa, saneamento. Teoricamente, pode-se afirmar que, dado um certo grau de desenvolvimento econômico e um determinado padrão de distribuição primária da renda, as políticas sociais, ao colocarem à disposição dos estratos de menor poder aquisitivo um conjunto de bens e serviços, diminuem o grau de desigualdade, introduzindo mecanismo de redistribuição, complementando ou recompondo, de forma direta ou indireta, a renda das camadas sociais menos aquinhoadas da população. Também nas crises, frente ao desemprego, ou naquelas situações de perda temporária ou permanente da renda (a maternidade, as enfermidades, a velhice) os seguros sociais têm o significado de manter minimamente os cidadãos por aquelas razões afastados do mercado de trabalho. Ganham características de assistenciais as políticas que, sem vinculação com emprego e contribuições prévias, visam atender às populações carentes, desprovidas dos meios mínimos de vida e de trabalho. Efetivas políticas de erradicação da pobreza estariam dentre estas últimas, exatamente porque trata-se de atingir populações que têm pouco ou nenhum acesso aos mecanismos formais institucionais, através dos quais operam as políticas de tipo compensatório. Ainda que a distinção entre políticas de bem-estar e as assistenciais seja grosseira e ideologicamente comprometida, tem alguma utilidade, à medida que permite examinar, no caso brasileiro, a fragilidade das últimas e a impossibilidade de, através das primeiras, responder satisfatoriamente à questão da pobreza.

O Brasil sai dos anos de autoritarismo com um dos padrões mais iníquos de distribuição da renda. Entre os anos 60 e 80, os 20% mais pobres tiveram sua participação na renda diminuída de 3,9 para 2,8%, enquanto os 10% mais ricos passaram a assegurar 50,9% em 1980, quando detinham 39,6% em 1960. Dados mais recentes indicam que os 50% mais pobres da População Economicamente Ativa detinham, em 1980, 14,4% da renda e, em 1983, apenas 12,4%. O desenvolvimento econômico acelerado, entre o fim dos anos 60 e metade dos 70, distribuiu, sob essa forma perversa, os seus resultados, situação que se agravou com a crise e a política econômica recessiva. Esta é uma

parte da dívida social que a Nova República se comprometeu a resgatar.

Mais grave ainda é a situação quando vista do ângulo da pobreza absoluta, da privação. Seja qual for a forma de se avaliar o grau de pobreza, os números aí estão a demonstrar a situação de calamidade social. Tomem-se alguns indicadores: em 1980, 52% dos domicílios e 60% das famílias situavam-se nas faixas de rendimento de até 3 salários mínimos; 12 milhões de famílias — 42% do total — estavam na faixa de rendimento de até meio salário mínimo. Em 1984, a porcentagem de famílias com até dois salários mínimos era de 37,6% do total, correspondente a 11,6 milhões de famílias.

Em estudo recente, Abranches¹ examina o quadro social brasileiro e indica, com pertinência, as relações entre crescimento, desigualdade e pobreza. A dinâmica capitalista se desenvolve através de desequilíbrios, de padrões desiguais de apropriação da riqueza crescente, de surtos recorrentes de destruição dos meios de vida e de trabalho. Estes surtos cíclicos de pobreza podem ser amenizados ou mesmo erradicados através de políticas que atuem corrigindo os desequilíbrios. Mas, dependendo da forma sob a qual se desenvolve um dado capitalismo — e este foi nosso caso — pode ocorrer que, associados àquelas grandes desigualdades sociais, cristalizem-se também focos persistentes de pobreza, núcleos estruturais de privação de destituição. E, em relação a estes, somente de ações estatais específicas, firmes e contínuas no tempo pode se esperar algum resultado. Desigualdade social e pobreza estrutural são fenômenos interligados, mas distintos; obedecem a lógicas diferentes e exigem, para sua correção, estratégias também diferenciadas. Se devem ser harmônicas e simultaneamente consideradas com as transformações democráticas, a distribuição, no tempo, dessas ações conjuntas é matéria delicada. Basta lembrar que os mesmos argumentos democráticos que exigem e impõem urgência para uma, recomendam cautela, amplo e prévio debate para as outras, quando o que se visa é a própria democratização do sistema de proteção social tomado como um todo.

A Nova República vem atuando nos dois níveis e esta é uma das razões pelas quais estamos convivendo com tempos distintos de ações e resultados. Ao confirmar a opção pela retomada e desenvolvimento da economia — e não pela recessão — como diretriz da política econômica, tem expressado na prática, o compromisso de não permitir o agravamento da miséria, do desemprego, nem o da drástica redução da capacidade de intervenção social do Estado. Recompôs, dessa forma, a relação entre política econômica e social. Se os resultados estão ainda muito abaixo das expectativas sociais, não há porque engrossar as fileiras conservadoras que, em nome da ortodoxia no combate à inflação, querem de fato obscurecer e descartar esta diretriz, até agora a garantia de que o compro-

misso democrático passará, efetivamente, pelo resgate dos direitos sociais dos cidadãos.

A ação do Governo no combate à pobreza vem se definindo desde os tempos da COPAG, passando pelo programa de prioridades sociais de 1985, pelo I PND da Nova República e ganhando maior consistência com o Programa de Prioridades Sociais para 1986. Foram identificadas as seguintes áreas de prioridade para combater a fome, a miséria e o desemprego: alimentação popular (abastecimento, merenda escolar, atendimento de gestantes, nutrízes e crianças), saúde e saneamento; educação básica; habitação; segurança e desenvolvimento rural, com programa específico para o Nordeste. Em 1985, os recursos foram da ordem de Cr\$ 11,5 bilhões; para 1986, foram alocados Cr\$ 76 bilhões. Entre um ano e outro, além do maior volume de recursos, foram destacados dois programas novos: entre os de alimentação, o Programa do Leite para crianças carentes, voltado para o atendimento da população infantil de até 7 anos; entre os de saúde, o Programa de Medicamentos e Imunobiológicos, pelo qual se prevê que clientela de 30 milhões de pessoas tenha acesso a um elenco de 40 medicamentos essenciais.

Não têm faltado críticas ao desenho do Programa de Prioridades Sociais. A de que não passou de consolidação de recursos orçamentários já previstos pouco procede, a nosso ver: houve um crescimento mais que proporcional dos recursos previstos e a própria consolidação dos programas é já um ganho, ampliando a visibilidade das ações sociais de emergência. Seguramente, a implantação do Programa enfrentará sérias dificuldades, desde o nível da produção e oferta dos bens e serviços. Entre elas, e talvez não a menor, será a capacidade de utilização eficaz da máquina administrativa. Os problemas de coordenação das ações governamentais é recorrente, no Brasil, assim como os de controle e avaliação, e estes parecem não estarem sendo enfrentados. A reativação do Conselho de Desenvolvimento Social até agora não passou de promessa e a criação, junto à Presidência da República, da Secretaria de Assuntos Comunitários (que se responsabilizará pelos programas do leite e de medicamentos) veio tão-somente acrescentar mais um aos incontáveis órgãos atuantes na área social. Em relação àquela última, o fato de ter optado pela mobilização da rede de associações comunitárias e do mecanismo dos cupons para desenvolver os novos programas vem confirmar, senão a inoperância, pelo menos a desconfiância em relação à máquina burocrática. A inovação é interessante, mas até agora, a crer nas poucas informações de que se dispõe, os problemas maiores de organização, supervisão e controle não parecem solucionados. Sabe-se que já estão listadas 31 mil associações e que a supervisão estará a cargo dos universitários do Projeto Rondon: a capacidade de organização e agilização dessa imensa rede, assim como o controle para a defesa dos programas dos assaltos políticos-elei-

toreiros, está ainda por ser demonstrada.

Ora, essas dificuldades institucionais não são casuais; estão relacionadas com questões de ordem mais estrutural, referentes ao perfil da proteção social, no país, e ao aparato que o sustenta. É a sua reversão mesmo que está em jogo, como meta democrática, e isto, sem dúvida, exige tempo, reflexão, debates, soluções graduais: umas experimentais e inovadoras, outras. Iniciativas de resto, diga-se com justiça, presentes na sociedade e no Estado. Dificilmente se encontrará, ao fim de 1985, ministério ou órgão da área social que não tenha criado conselhos ou comissões voltados exatamente para a revisão da natureza social das políticas, projetando modificações de médio e longo prazos e tendo como horizonte a Constituição. Resta esperar que, juntados esses esforços, possa-se avaliar e rever, globalmente, o padrão de proteção e solidariedade social que a sociedade brasileira quer para si.

As notas que seguem visam contribuir para esse esforço, destacando as características de iniquidade do padrão nacional de proteção social, assim como alguns desafios que sua democratização enfrentará.

O SISTEMA BRASILEIRO DE PROTEÇÃO SOCIAL: contornos e expansão recentes

Até onde é possível afirmar a existência, entre nós, de um padrão de proteção social, de um efetivo sistema brasileiro de políticas sociais que constituem resposta da sociedade ao conjunto de necessidade da população estabelecidas ao nível das condições de vida e de trabalho?

A inefetividade das políticas sociais no Brasil, face àquelas necessidades, a permanência de amplas camadas da população em níveis absurdos de pobreza, a baixa cobertura de muitos programas e, finalmente, as aberrantes distorções que terminaram por se infiltrar e marcar os princípios, a organização e o funcionamento do aparelho social do Estado Brasileiro, nos últimos anos, poderiam conduzir a responder-se negativamente à questão acima.

Entretanto, é inegável que, desde os anos 30, vem se diferenciando, no Estado, um aparelho social que ganhou, nos anos 60 e 70, amplas proporções e, através dele, têm sido estabelecidas tanto políticas sociais compensatórias de riscos e desigualdades econômicas quanto programas assistenciais destinados a minorar o grau de miséria da população de baixa renda. Na área de políticas de cobertura de riscos econômicos de assistência médica, são os programas da Previdência Social que constituem o núcleo deste sistema. Em 1985, a população previdenciária coberta alcançava a casa dos 100 milhões de pessoas, incluindo aí os segurados e seus de-

pendentes. Aos programas previdenciários, além dos trabalhadores urbanos, foram incorporados os rurais, os trabalhadores autônomos, os empregados domésticos, etc. Na área de habitação e saneamento, o sistema BNH constituiu, desde a metade dos anos 60, o eixo da política habitacional. Nos anos 70, cresceram, em número, os programas assistenciais ou complementares, principalmente nas áreas de alimentação e nutrição.

Visto do ponto de vista dos recursos, já se insistiu no fato de que a sociedade, através das chamadas "contribuições sociais", tem contribuído com volumes de recursos que atingem 80% da receita tributária da União, ou seja, recursos correspondentes a outro Orçamento são extraídos compulsoriamente da sociedade sob a justificativa de estarem vinculados a aplicações de interesse social.² Do ponto de vista legal-formal, ampliaram-se os direitos sociais dos cidadãos, no que diz respeito à saúde, educação, alimentação, habitação, ainda que estes direitos, de fato, estejam cancelados para quase metade da população. Do ângulo da estrutura organizacional do Estado (considerando a União, os estados e municípios), montou-se um formidável aparelho, constituído por uma parafernália de órgãos da administração direta e indireta, ocupados por imensa e pesada burocracia. Finalmente em relação à natureza dos programas, foram sendo acoplados, ao longo do tempo programas contributivos estritamente compensatórios da perda previsível ou acidental da renda (os típicos da Previdência, como as aposentadorias, pensões, auxílios doença ou maternidade) a programas nacionais não-contributivos, custeados por tributos e correspondentes a direitos universais (a educação ou, em princípio, a saúde), a, enfim, programas de corte assistencial, destinados às populações carentes, os típicos, por exemplo, da LBA, ou os de alimentação a cargo do INAN.

Não será, entretanto, pela mera informação descritiva e quantitativa que se pode apreender as características da proteção social no Brasil. Se quisermos descortinar este "mundo" das políticas sociais como sistema, como padrão, é necessário identificar os princípios que as regem, percebidos através dos eixos básicos de estruturação de todo e qualquer sistema de proteção social: o perfil social do financiamento e do gasto; as características de organização e gestão dos programas. São na verdade estes os eixos que podem, quando apreendidos em conjunto, responder às mais simples questões envolvidas nos modernos sistemas de proteção social: a quem se protege? Quem e quanto se paga pela atenção social básica à população? Que graus internos de transferências o sistema abriga? De que forma a sociedade participa das decisões sobre a definição e gestão das políticas sociais? Enfim, com que padrão de solidariedade nacional, através do sistema de proteção, convive neste momento a sociedade brasileira?

OS PRINCÍPIOS ORGANIZADORES DO SISTEMA NOS ANOS 80

Nos últimos vinte anos, a intervenção social do Estado ganhou dimensões e características bastante nítidas, definindo um perfil específico de política social, regido por princípios bastante "simples" e coerentes com o padrão excludente e conservador de desenvolvimento econômico.

A extrema centralização política e financeira, na órbita federal, das ações sociais do Governo, aliada a uma espetacular fragmentação institucional, a auto-sustentação financeira do investimento social básico, a inexistência de participação social e política nos processos decisórios e a privatização das políticas governamentais, refletida na maximização particularista de interesses de segmentos burocráticos e empresariais foram os princípios que dirigiram a reorganização e reprodução do sistema de intervenção social do regime autoritário. Princípios que respondem tanto pela reduzida efetividade social das políticas com resultados pífios se confrontados às necessidades da população ou ao tamanho e sofisticação dos aparatos que as produziram, como também responsáveis pela paradoxal posição ocupada pela política social no conjunto das políticas de Governo: central, se forem considerados vários aspectos das suas dimensões e a possibilidade de sua utilização ideológica visando dotar o regime de alguma legitimidade, mas extremamente ineficaz nesse sentido, dadas sua subordinação à política econômica e a concepção autoritária de sua gestão.

A centralização do poder de decisão, assim como dos comandos financeiros, a nível federal, constituiu um processo brutal e sem precedentes, no período referido. Significou, de um lado, a "desapropriação" dos instrumentos de ação social dos estados e municípios, tradicionais nas áreas de saúde e educação, via redução de sua capacidade financeira, através da Reforma Tributária do final dos 60, e também a "federalização" das políticas setoriais em grandes sistemas dirigidos pelo Governo Federal. De outro, a centralização manifestou-se na redução das ações a cargo da administração federal direta e sua substituição por grande complexos organizacionais, atuantes a níveis nacional, regional e local, dotados de recursos crescentemente sofisticados de intervenção e de relativamente ampla capacidade de geração de bens e serviços sociais. Exemplos conhecidos desses grandes complexos são o Sistema Financeiro Habitacional — BNH — e o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social-SINPAS.

Tal centralização longe esteve, entretanto, de manifestar-se como ação harmônica, coerente e coordenada na área social. Ao contrário, em muitos casos e em par-

ricular nas áreas tradicionais, assistiu-se a uma formidável fragmentação institucional, através da multiplicação de autarquias, fundações e empresas estatais, com conseqüências bastante graves do ponto de vista do funcionamento integrado do aparelho social; da crescente incapacidade de formulação e implementação de políticas gerais para cada setor, muito menos de uma política social nacional; da ausência de mecanismos de controle, com a subsequente abertura de espaços para a inserção de interesses particularistas dentro dos aparelhos do Estado, assim como para a inoperância administrativa, para as fraudes e, enfim, para a corrupção.

Conseqüências, aliás, típicas de uma centralização/fragmentação de corte tecnocrático e autoritário que ao suprimir ou evitar a participação social e política de diversos segmentos sociais e de sua representação parlamentar, suprimiu também as formas mais eficazes de controle público e de cidadã sobre os destinos da proteção social no país. Isso ocorreu, de início, nos setores onde já era clássica a participação dos sindicatos, como na Previdência; os novos setores foram concebidos já sob tal orientação.

O princípio do autofinanciamento do investimento em serviços urbanos e sociais — basicamente nas áreas de habitação, saneamento básico, transportes urbanos, iluminação, limpeza pública — manifestou-se concretamente na identificação e definição de fundos específicos para cada setor e na observância de critérios econômico-financeiros de rentabilidade na avaliação dos projetos. Concepção gerencial que agravou características de iniquidade, além de imprimir distorções comprometedoras do destino social do gasto: o exemplo conhecido do BNH, privilegiando habitação em detrimento de saneamento, e habitação de alto custo, em detrimento da de caráter popular, típicas distorções. A tese do autofinanciamento traduziu-se concretamente nessa espécie de "regra de ouro" das políticas sociais: que paguem os usuários, ainda que isso significasse a progressiva privatização dos serviços coletivos, tal como ocorreu na saúde e na educação, dados os reduzidos aportes de recursos fiscais da União. Finalmente, a lógica do autofinanciamento conduziu a se privilegiar o investimento em obras físicas, instalações e equipamentos, sem o correspondente reforço da capacidade de os estados e municípios arcarem com a responsabilidade financeira da operação subsequente dos serviços, ampliando-se assim o endividamento dos governos locais e diminuindo a eficácia social dos grandes investimentos.

A privatização das políticas sociais manifestou-se sob diversos aspectos. Como já foi dito, a forma autoritária da centralização e a conseqüente ausência de controles públicos abria já espaço ao assédio de interesses privatistas, através de grupos de pressões, *lobbies* etc. Por outro lado, a intervenção estatal nas áreas sociais se fez prioritariamente através da articulação entre o aparato de Governo e o setor privado produtor de serviços ou fornecedor de

bens: o Estado deveria estabelecer as regras e repassar recursos ao setor privado; este se encarregaria da produção dos bens e da operação dos serviços. As privilegiadas conexões entre o setor de construção civil com o BNH, no primeiro caso, e a dos hospitais privados com o INAMPS, no segundo, dispensam comentários adicionais sobre a maximização dos interesses privados que este padrão de relacionamento impulsionou. Por fim, a privatização avançou também em proporção à redução da participação do Estado em setores como os de educação ou saúde. A deterioração da rede pública de ensino e a ampliação do campo de operação da rede privada confirmam esse movimento. Na rede de saúde, a precária situação dos hospitais públicos e o crescimento da participação da rede privada, através de convênios, fez com que esta última respondesse, em 1985, por 70% do atendimento médico.

Sob a lógica acima referida, reorganizou-se e expandiu-se o sistema de políticas sociais, com graves conseqüências sobre as condições de vida das populações carentes. Vale a pena examinar, agora, com algum detalhe, a manifestação concreta daqueles princípios.

A NATUREZA SOCIAL DO FINANCIAMENTO DAS POLÍTICAS

Se forem examinados os principais tipos de recursos que, até agora, têm financiado as políticas sociais, pode-se distinguir quatro³: em primeiro lugar, estão os recursos de origem fiscal em geral, parte das receitas do Estado e, portanto, contribuição de toda a sociedade, alocados nas áreas sociais, embora não tenham, na origem, prevista tal vinculação. O destino efetivamente social desses recursos decresceu consideravelmente nos anos 70 e 80, haja vista as baixíssimas taxas de participação, no orçamento da União, dos orçamentos dos Ministérios de Saúde ou da Educação.

Em segundo lugar, estão os recursos vinculados a programas de base contributiva, compulsoriamente extraídos de segmentos da população que, por assim contribuírem, adquirem "direitos" a determinados benefícios (como aposentadorias, pensões, etc.) ou serviços (como a assistência médica a cargo do INAMPS). Trata-se, aqui, da modalidade estrita de seguro social, constituída pelo núcleo dos programas da Presidência. Trabalhadores assalariados e empresas urbanas contribuem, atualmente, com respectivamente um e dois terços dos custos sociais do sistema, os primeiros através de alquotas (de 8,5 a 10%) sobre os salários, as segundas com base em incidência sobre a folha de salários. Os fundos assim formados são geridos pelo Estado através do SINPAS que, em princípio, deve garantir

os serviços e benefícios à massa previdenciária.

Seguem-se, em terceiro lugar, os recursos obtidos através de contribuições compulsórias das empresas ou de taxas que, embora não constituam tributos, assemelham-se às receitas fiscais estando prevista sua vinculação a gastos sociais. Aí estão o FINSOCIAL, o salário-educação ou os provenientes das loterias, parcialmente destinados ao Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social — FAS.

Finalmente, em quarto lugar, estão aquelas contribuições, também compulsórias, que deveriam, em princípio, constituir patrimônio atribuído ao trabalhador, pago pela empresa em nome de direitos dos trabalhadores, adquiridos pela sua participação no processo produtivo. O FGTS e o PIS-PASEP, principais exemplos, constituem fundos cuja aplicação está vinculada aos programas de desenvolvimento urbano e habitacional geridos pelo BNH.

Dados os tipos de contribuições e recursos que financiam o gasto social do Estado, é de se perguntar, nesse momento, sobre a forma através da qual a sociedade brasileira vem arcando com os custos e se beneficiando das políticas sociais.

Desde logo, vale a pena lembrar que, em geral, esse financiamento tem recaído, obrigatoriamente, sobre as camadas assalariadas, com a penalização das de rendas mais baixas; situação determinada também pelo caráter regressivo da estrutura tributária e agravada pela lógica empresarial que orientou, até hoje, a alocação dos recursos. Tem-se como conseqüência que, em muitos casos, mesmo pagando pelos serviços que deveria receber, a população assalariada não os recebe. A contribuição compulsória não livra o assalariado do pagamento dos bens e serviços públicos a que, em princípio, teriam acesso; por outro lado, como assinalam Barros Silva e Fagnani,⁴ as taxas de água, esgoto ou energia, ou as prestações da casa própria, ou os adicionais para serviços de saúde sempre elevados, foram na maioria das vezes, reajustados acima dos índices de correção dos salários, mais uma vez discriminando negativamente as faixas de mais baixas rendas. Por todas essas razões, o gasto social pouco tem funcionado como mecanismo de redistribuição indireta da renda.

No que se refere às contribuições das empresas, dado o fato de que operam como tributos indiretos e, dessa forma, são repassadas aos preços, isso significa que o conjunto dos consumidores estão respondendo por uma gama variada de recursos, de destinações diversas, mas cujos benefícios vinculam-se a clientelas específicas, das quais estão excluídas partes da sociedade que, entretanto, contribuíram indiretamente para seu custeio.

As distorções e iniquidades mais acentuadas, vistas sob a perspectiva de quem financia e quem se beneficia, ocorrem no interior mesmo do sistema previdenciário, eixo básico da proteção social. Concebido como um programa de seguro social público, o acesso aos benefícios e serviços

da previdência, assim como aos seus diferentes valores, dependem da obtenção e manutenção do emprego, assim como do valor das contribuições. É através do emprego que se estabelece o vínculo contributivo. A proteção social, então, termina no limite do desemprego, já que não se prevê, no plano de benefícios, o seguro-desemprego. Por outro lado, não existe no sistema previdenciário algum princípio de seletividade que melhor proteja os segmentos de mais baixas rendas; ao contrário, dada a relação salário-contribuição-benefícios, o que se passa é tão-somente a reposição das condições de disparidades e desigualdades que permeiam salários e rendas.

Portanto, do ponto de vista dos aspectos distributivos embutidos no perfil de financiamento da previdência, é importante ressaltar as reduzidas transferências que este sistema permite. Em geral, tão-somente ocorre transferência entre os próprios segurados — de ativos e inativos, dos sãos aos enfermos — num padrão apenas horizontal de distribuição. Isso porque, de um lado, de parte das empresas — cujas contribuições poderiam promover alguma redistribuição — há sempre, como já foi dito, repasse aos preços, fazendo com que, efetivamente, sejam assalariados e consumidores, em particular os de rendas mais baixas (dada a maior participação do consumo na renda familiar destas faixas) os que suportam o financiamento dos programas previdenciários. De outro, porque na sua própria concepção, o sistema já abriga uma dada regressividade: estabelecido o teto de 20 salários mínimos sujeito a contribuições, são favorecidas as faixas salariais mais elevadas. Por sua vez, a pequena diferenciação entre alíquotas discrimina aqueles situados em faixas mais baixas, principalmente entre 1 e 3 salários mínimos.⁵

Iniquidade mais acentuada, no plano previdenciário, pode ser observada quando se comparam as situações dos trabalhadores urbanos e rurais. Incorporados ao sistema apenas em 1971, os trabalhadores rurais não são contribuintes mas, por isso mesmo, fazem jus a um conjunto reduzidíssimo de benefícios (apenas 6, face aos 18 a que têm direito os trabalhadores urbanos), e de cobertura limitada: o auxílio-doença, por exemplo, só é pago em caso de acidente de trabalho, a aposentadoria só é concedida a apenas uma pessoa da unidade familiar e os valores dos benefícios variam de 0,5 a 0,75 salários mínimos. Então, a inexistência de contribuições diretas dos beneficiários traduz-se em benefícios insuficientes, gerando a grande desigualdade entre trabalhadores urbanos e rurais que se manifesta, por exemplo, no fato de que, atualmente, um terço dos benefícios de prestação continuada, pagos pela Previdência aos trabalhadores rurais, significa tão-somente 15% em termos de valor.

Ora, é preciso refletir bem sobre a presença de programas não-contributivos no interior do sistema previdenciário. Dado o que já se afirmou antes, sobre o caráter apenas horizontalmente redistributivo do

sistema, mais o fato da participação indireta, via preços, de toda sociedade no custeio dos programas, a presença daqueles não-contributivos, como o dos trabalhadores rurais, justifica-se plenamente, ainda que possa horrorizar os que continuam conservadoramente prisioneiros de estreita visão securitária, de "contrato social". Do ponto de vista da maior equidade social, foram justamente programas como estes (incluindo a Renda Mensal Vitalícia) que introduziram algum mecanismo redistributivo ao sistema, promovendo transferências entre áreas urbanas e rural, entre regiões e entre assalariados. Por outro lado, expressam, a nosso ver, uma concepção mais integrada e completa da cidadania, a qual deveria, em princípio, presidir todo o padrão de proteção social, rompendo com o caráter de contrato em relação a direitos sociais, fundamenta estes últimos na contribuição social básica, o trabalho, constituindo, portanto, a justa resposta da sociedade àqueles que contribuíram para sua riqueza.

Parece interessante chamar ainda a atenção para um aspecto frágil do sistema de proteção operado através da Previdência, quando visto pelo lado do baixo valor dos benefícios e da ausência de seletividade na sua concessão. É o que se refere à cobertura dos encargos familiares. Atualmente, são apenas três estes benefícios: o salário-maternidade (manutenção do salário da segurada por 12 semanas, quando do parto), o salário-família, correspondendo a 0,5% do salário mínimo, e o auxílio-natalidade (pagamento único de valor igual ao valor de referência). Dada a frágil proteção, pelos baixos valores destes benefícios, é de se pensar na possibilidade de, introduzidos princípios de seletividade, serem privilegiados os beneficiários de menores rendimentos, de modo a se poder reajustar os valores, tornando mais significativa e economicamente mais eficaz a proteção familiar para quem dela efetivamente necessita, de modo a diminuir, gradativamente, a dependência das famílias pobres em relação aos programas assistenciais.

Se, do ponto de vista da equidade, a relação salários-contribuições-benefícios tem acarretado perversões, não deixa também de gerar problemas no que se refere à sensibilidade das receitas face às oscilações da atividade econômica. Nesse padrão de financiamento dos gastos sociais, no qual a maior parte das contribuições incide sobre folhas de salários, os níveis de arrecadação tendem a cair nas fases recessivas, com o desemprego e a contenção salarial, exatamente no momento em que tendem a se elevar as pressões e demandas sociais.

No plano econômico, parece haver razões de sobra para o reexame do padrão de financiamento das políticas sociais. As relações entre fundos especiais e orçamento fiscal é um tema a ser examinado cuidadosamente, assim como a diversificação das fontes de financiamento, de modo a diminuir a sensibilidade das receitas aos ciclos da economia. Do ponto de vista da promoção de maior justiça social, a re-

versão deste perfil impõe-se, dadas as iniquidades que, como foi visto, abriga.

PERFIL E FUNCIONAMENTO DO APARELHO SOCIAL DO ESTADO

A democratização, no âmbito das políticas sociais, obriga também ao exame das condições atuais de funcionamento das instituições que sustentam e operam a intervenção social do Estado.

Referimo-nos antes ao caráter caótico e desorganizado que assumiu o aparelho social do Governo Federal, resultado da centralização e fragmentação institucionais. Aqui, cabe tecer algumas considerações sobre a concepção das políticas e as consequências do perfil da organização burocrática sobre sua efetividade e eficácia.

Dizem os analistas que, no passado recente, não foi tanto a escassez de recursos, antes o padrão distorcido de sua natureza e aplicação o fator maior de comprometimento das políticas sociais. É possível também afirmar a existência de um espectro bastante amplo de programas sociais que, se tomados nominalmente, cobrem teoricamente as necessidades básicas dos trabalhadores e suas famílias desde o nascimento à morte, passando pela alimentação, nutrição, habitação, saneamento, além da saúde e educação.

Além dos programas institucionalizados através dos grandes sistemas federais, levantamento recente identificou, até 1984, outros 93, em geral de caráter assistencial ou tendo por objetivo complementar a renda das famílias carentes através de algum tipo de subsídio. Isso sem contar as iniciativas dos Estados e Municípios, que tenderam a crescer no início da década, principalmente os dirigidos por governos de oposição.

Multiplicação de órgãos e programas, entretanto, não garantiram um formato de política social harmônica e socialmente efetiva. Ao contrário, a tônica da intervenção social do Governo Federal foi e, infelizmente continua sendo, a sua incapacidade de formular e implementar políticas que, minimamente, respondam a um plano geral, integrado e, por isso mesmo, desenhadas segundo graus mínimos de coerência e acompanhadas por instrumentos eficazes controle e avaliação.

Inegavelmente, a desintegração refletiu a concepção político-ideológica que, por tanto tempo, norteou a ação social do Estado. A integração entre políticas de bem-estar (as de seguros sociais ou as de complementação da renda) e políticas assistenciais historicamente está ausente daquela ação. Se é verdade, como já foi dito, que o enfrentamento decidido da pobreza só se fará à medida que não for diluído no conjunto das políticas redistributivas clássicas, não é menos verdadeiro que, até agora, esta separação tem sido

feita de modo a reproduzir constantemente a estigmatização dos pobres, de um lado, e a superposição de programas aos que já contam com algum grau de proteção.

Privilegiando políticas que têm contrapartida do usuário, em detrimento daquelas onde inexiste tal relação, a ação do Estado na área assistencial pautou-se por orientação tutelar e "assistencialista", considerando as populações carentes como objeto de auxílio e não enquanto sujeitos de plenos direitos sociais, inerentes à condição da cidadania. Visão que, afinal de contas, retira do Estado a responsabilidade pela extensão e garantia daqueles direitos, concebendo a iniciativa do Governo como subsidiária ou complementar à que, supostamente, deveriam estar a cargo da comunidade.

Sob essa concepção negadora do direito social ocorre, de início, a restrição do acesso aos benefícios para a parcela da população ativa não-integrada no mercado formal de trabalho. E mesmo para a população coberta, como já assinalado, a proteção social é inversamente proporcional à estabilidade no emprego, às condições de trabalho e ao nível de remuneração.

Em relação a ações sociais específicas, dirigidas à população carente, além da superposição de programas e população-alvo, chamam a atenção os baixos níveis de eficiência e eficácia a que chegam a termo. E por várias razões. No que toca aos recursos, o tempo que vai entre alocação e liberação até o da sua efetiva aplicação tem ultrapassado qualquer limite tolerável, acarretando desgaste financeiro calculado, em média, de 50 a 60%, comprovando, uma vez mais, a capacidade de emperramento e descontrole da imensa máquina burocrática. O chamado "passeio dos recursos" no interior do Estado pode durar 60 ou 250 dias!

Segue-se a dificuldade aparentemente crônica de se identificar e efetivamente atingir a clientela. Programas que se utilizam da rede institucional-formal para a distribuição de bens e serviços estão sempre correndo o risco de se dirigirem a públicos distintos do que se pretendia, dado o fato óbvio do pouco acesso que os setores pobres têm às instituições e mecanismos formais. Os programas de alimentação desenvolvidos através da merenda escolar, dos mais importantes, não podem atingir, todavia, alguns milhões de crianças que não vão à escola (em 1980, sabia-se que 8 milhões de crianças em idade escolar estavam nessa situação).

Por outro lado, programas que se utilizam das redes do mercado sofrem as conhecidas intercepções de mecanismos desviantes e corruptos. Finalmente, os que se baseiam na rede informal de associações voluntárias e de tipo comunitário são, muito freqüentemente, comprometidos por utilização político-clientelística.

Tal dinâmica, de resto bem conhecida, tem sido exacerbada pela sistemática ausência de instrumentos e mecanismos ágeis de acompanhamento, controle, avaliação e posterior correção. Dessa forma,

há pouca probabilidade de os programas se consolidarem, superando o caráter sempre experimental e, no mais das vezes, precário e instável que os caracteriza. Em geral, a multiplicidade de programas tende a recobrir a desagradável realidade de sua freqüente desativação, estagnação, congelamento, para não dizer esquecimento.

Nada disso é novidade, nem mesmo as idéias que, há tempo, vêm sendo apontadas como solução. Coordenação nacional da política social, descentralização, envolvimento efetivo dos estados e municípios, maior participação da comunidade na gestão dos programas, estas têm sido as alternativas que, tanto na opinião pública como em iniciativas do Governo, aparecem como as únicas saídas para aquele quadro calamitoso de mau funcionamento e baixa efetividade das políticas sociais.

DESCENTRALIZAÇÃO E PARTICIPAÇÃO: velhos e novos problemas

Ninguém desconhece que a democratização do nosso sistema de proteção vai, e deve ir, além da remoção das iniquidades sociais profundas que o caracterizam. A reversão plena do padrão hoje vigente envolve e envolverá, certamente, as questões de desburocratização, descentralização, e participação da sociedade a todos os níveis do sistema.

É amplo, reconhecido e justo o anseio por participação de parte da sociedade, que se vem acumulando ao longo do tempo, tanto mais quanto acompanhado de crescente ceticismo sobre a capacidade dos técnicos e burocratas de responderem, por si sós, satisfatoriamente, às demandas sociais. Participação da sociedade, através dos seus mais representativos segmentos, não constitui nenhuma concessão ao arbítrio dos governantes. Enquanto cidadãos e usuários, o que se reivindica é o direito de partilhar na definição, condução e destino do sistema de políticas que significam, para todos, a possibilidade de vida digna e de um futuro menos sensível às adversidades. Mas a participação da sociedade é mais que isso; constitui mecanismo eficaz de controle sobre as políticas públicas, garantindo que o funcionamento do sistema esteja sempre sob o olho e o crivo daqueles que, mais que governantes e burocratas, têm todo interesse no seu sucesso. Finalmente, a participação social aproxima de modo quase insubstituível a programação da política às especificidades das demandas e necessidades, regional e localmente redefinidas, corrigindo, dessa forma, quaisquer desvios generalizantes indevidos.

A desburocratização e descentralização do aparato estatal das políticas sociais é outra das imposições da democracia. O

problema da excessiva burocratização não se resume apenas ao das dimensões exageradas de uma máquina estatal cara que tende a ganhar inércia, a se expandir por conta própria, independentemente da eficácia dos programas sob sua responsabilidade. Tão ou mais grave é a capacidade que os segmentos burocráticos adquirem, em máquinas ingovernáveis, de estabelecer conexões privilegiadas com grupos particularistas de interesses, conduzindo à privatização do Estado e, portanto, ao desvirtuamento do sentido social e público das políticas.

Por sua vez, a descentralização, à medida que se traduzir em descontração do poder e ampliação da capacidade de decisão, gestão e controle por parte dos estados e municípios e órgãos locais de operação, amplia a transparência das ações públicas, além de permitir outra forma de integração das políticas e programas, a que se faz pela base, maximizando recursos e operando coordenadamente iniciativas diversas face a uma dada clientela. Passos dados nesse sentido — as Ações Integradas de Saúde, por exemplo, ou as formas articuladas de atendimento integral à criança na educação, atenção médico-odontológica, alimentação — já vêm mostrando resultados alvissareiros.

É importante, entretanto, refletir sobre os problemas maiores implicados nas questões da descentralização e participação, sob pena de que, como ocorreu freqüentemente, esses princípios básicos de democratização sejam tomados como panacéia para todos os males, encobrindo ou disfarçando os desafios, velhos e novos, a serem enfrentados nesse campo.

Tomemos, em primeiro lugar, o tema da descentralização. A questão, aqui, é: como descentralizar e, ao mesmo tempo, garantir a universalização dos direitos sociais? Os programas sociais devem responder a direitos devidos a todos os cidadãos, independentemente de diferenças de todo tipo, inclusive as determinadas por condições locais. Mecanismos descentralizados que envolvam, como deve ser, um redirecionamento voltado para a maior capacidade decisória de estados e municípios somente resultam à medida que estes últimos também adquiram capacidade financeira, técnica e operacional para implementar ações condizentes com os direitos sociais básicos e universais de todo cidadão brasileiro. Em outras palavras, a atenção à saúde, por exemplo, não pode ser melhor ou pior, aqui ou acolá, dependendo das diferentes condições de estados e municípios. Nos estados modernos, a centralização, com todos os males que se lhe pode atribuir, foi entretanto garantia de universalização; onde a descentralização foi radical, como na Espanha contemporânea, diferenças gritantes emergiram imediatamente, fazendo com que a cidadania, em alguns "países" mais ricos fosse mais plena que a daqueles carentes de recursos.

Por outro lado, se a descentralização envolver uma fragmentação mais acentuada ainda das políticas, possivelmente haverá redução de eficácia, além do agrava-

mento dos problemas de controle. Nesse particular, avançado o processo de descentralização e supondo, como se imagina, a intervenção de muitas instituições sobre os mesmos domínios, com competências diferenciadas, maior ainda que o atual deverá ser o esforço de definição clara das instâncias que se responsabilizarão pelas coordenações dos programas.

A hipercentralização não impediu, até pelo contrário, a ação de interesses particularistas em benefício próprio. Até onde a descentralização, que supõe reforço da autonomia regional e local, estará imune da inserção, no sistema, de fortes interesses localistas e clientelísticos? Por si só, e na ausência de mecanismos que restrinjam essa possibilidade, a descentralização não garante a maior "publicização" das políticas.

Vale lembrar, por óbvias que sejam, as diferenças que marcam, no mundo de hoje, os equipamentos e serviços coletivos operados pelos programas sociais. Seja pela tecnologia utilizada, pelos valores envolvidos ou pelas dimensões mínimas de operação, determinados equipamentos não comportam fragmentação, descentralização, ou ações estreitamente localizadas. A crítica às tecnologias sofisticadas e caras, justa, não deve, entretanto, desconhecer que ações sociais eficazes, que atendam às massas, dificilmente serão, idilicamente, substituídas por formas artesanais, pequenas e precárias de atendimento. Por outro lado, sempre que operam fortemente os mecanismos de mercado, a fragmentação das ações econômicas — as de compra e venda, por exemplo — pode conduzir a um encarecimento dos bens e serviços, nem sempre compensados pelos estímulos à pequena e média produção local. Dada a forte ideologia que hoje impera sobre esse assunto, ninguém está dispensado da obrigação de examinar rigorosamente essa face do problema.

No que diz respeito à desburocratização, é claramente compreensível, no Brasil, a crescente reação negativa à máquina infernal que opera os programas sociais. Mas se desburocratização for confundida com supressão pura e simples da burocracia, sem nenhuma dúvida perderá a Democracia, perderão os cidadãos. Uma burocracia ágil, respeitosa da "coisa pública", cuja conduta é pautada por regras explícitas e, por isso mesmo, controlável e responsabilizável, foi e será a garantia dos direitos dos cidadãos contra os assaltos particularistas e privatistas ao Estado. Ao que parece, foi essa burocracia destruída ou restringida, no Estado Brasileiro, nos últimos 20 anos, substituída pelo Governo dos "staff", dos altos escalões, irresponsáveis, sempre provisórios, voltados antes de tudo para a manutenção do cargo e expansão dos seus recursos de poder. No processo de democratização, se essa justa crítica for, entretanto, imediatamente seguida de formas anárquicas de condução, seguramente estarão desafiados os direitos sociais públicos e universais.

Refleta-se, enfim, sobre o tema da participação da sociedade na gestão e imple-

mentação das políticas sociais. Como já foi dito, esse é um direito e, até prova em contrário, o mecanismo eficaz de controle das ações públicas. Dito isso, há que se responder, desde logo, a algumas perguntas simples, mas cruciais: quem deve participar? a que níveis se dará, prioritariamente, tal participação? qual a sua natureza? como resolver o problema da sua continuidade e, portanto, da sua institucionalização?

A acelerada transformação estrutural da sociedade brasileira, na últimas décadas, fez com que ganhassem nitidez, no início dos anos 80, características sociais importantes, já assinaladas por muitos.⁶ A emergência de uma sociedade de massa e consumo de porte considerável, marcada por grandes disparidades econômicas e sociais, grande mobilidade espacial e ocupacional, expressando intensa divisão do trabalho, esse movimento definiu uma estrutura social fragmentada e desenraizada, cuja integração passou a depender crescentemente dos complexos mecanismos do mercado, do Estado, da Igreja e seitas religiosas, dos meios de comunicação de massa. Naquilo que nos interessa, esse movimento pôs frente ao Estado e suas políticas atores sociais os mais diversos, multiplicadamente recortados segundo suas diferentes demandas, dependendo de suas variadas inserções no mercado, no mundo urbano ou rural, nas diferentes regiões, no sistema político. Desde logo, então, à questão "quem deve participar" correspondem respostas complexas, dificilmente resolvidas pelas clássicas formas dos partidos e sindicatos. Mas também de difícil convencimento quando contestada com ingenuidade sob a forma "a comunidade". As relações entre partidos/sindicatos e movimentos organizados em torno a demandas sociais específicas são sabidamente complexas. Por outro lado, sempre que se concebe a participação tão-somente através da estrutura sindical, tal marco parece estreito, se considerados pelo menos dois aspectos: de um lado, a própria estrutura sindical em transformação e seu grau de representatividade e, de outro, as características dos usuários efetivos ou potenciais das políticas dos serviços sociais e sua relação com o mercado formal de trabalho.

Vista a questão pelo lado da participação direta dos grupos de interesses envolvidos nas várias políticas sociais, amplia-se a complexidade do problema. Se são grandes e justos os anseios por participação dos usuários, a sua própria identificação é complicada e, em alguns casos, é quase impossível abrigar a todos. Também as pressões vêm de parte dos membros das principais profissões envolvidas na prestação dos serviços sociais, além dos setores empresariais ligados a sua produção. Além da multiplicidade dos demandantes e de suas representações, cresce o risco da participação corporativista, o que compromete o caráter público e universal das políticas. Evitá-lo passará pelo reforço de outras formas de participação comunitária, além da ênfase à representação polí-

tico-parlamentar dos cidadãos, como condição de resguardo dos direitos de todos, inclusive daqueles que não são, momentaneamente, beneficiários ou interessados diretos desta ou daquela política e programa de corte social.

Cabe, enfim, indicar outra forma de participação que tenderá a impor-se à medida que avance a almejada descentralização. Trata-se da presença das autoridades regionais, estaduais e municipais nos órgãos que, a cada nível, deverão responsabilizar-se pela condução dos programas sociais. O problema aí, com o qual se tem convivido sempre, é o da utilização político-eleitoral dos recursos ou da presença de mecanismos clientelísticos de distribuição dos bens e serviços, além do da inserção dos interesses puramente localistas, conduzindo, todos, a uma desfiguração inaceitável das políticas. Nesse particular, a avaliação de algumas experiências estaduais recentes pode muito ensinar, tanto pelos aspectos positivos da inovação, quanto pelas dificuldades que estão sendo enfrentadas.

A democratização exige que a questão social ocupe posição central nas ações do Governo, em particular aquelas de urgência no combate à fome e à miséria. Mas deve se manifestar no interior mesmo do sistema de proteção, revertendo o padrão iníquo até agora vigente e estabelecendo um novo patamar de solidariedade social. Ainda que seja esse um processo complexo, para cujas questões mais importantes esperamos ter chamado a atenção, é importante sublinhar que a sociedade brasileira tem já condição suficiente para garantir aos seus cidadãos um futuro de vida e de trabalho justo e digno.

NOTAS DE REFERÊNCIA

¹ ABRANCHES, Sérgio H. *Os despossuídos* Zahar, Rio de Janeiro, 1985

² REZENDE, F. & SILVA, B. *Azeredo Fundos Sociais*. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS, 9., Águas de São Pedro, 22 - 25, out. 1985.

³ REZENDE, p. 16 - 8

⁴ SILVA, P. L. Barros & FAGNANI, E. *Dilemas da reordenação da política social na transição democrática*. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS, 9., Águas de São Pedro, 22 - 25, out. 1985.

⁵ HENRIQUE, Wilnês. *Impasses do sistema previdenciário*. Tese de Mestrado, I.E., UNICAMP, 1985

⁶ FARIA, V. & BARROSSILVA, P.L. *Transformações estruturais, políticas sociais e dinâmica demográfica, a discussão de um caso*. Brasil, 1950 - 1980. s.d. mimeo.