

Mercado e política: a trajetória da política brasileira

Antônio Augusto Pereira Prates *

1 – INTRODUÇÃO

O foco central desta análise será sobre o significado da política de bem-estar, no processo de acomodação e conflito entre classes e grupos de interesse no seio da sociedade brasileira no decorrer do processo de sua inserção no mundo industrial.¹

A suposição inicial aqui é a de que a política social, ou de bem-estar, reflete, em sua trajetória histórica, o processo de inserção na arena política de uma grande parcela de população urbana – os setores de classe baixa – fundamental como fator de produção da economia industrial, mas ainda excluída, como ator legítimo, da participação no âmbito social e político da sociedade.

Embora o objetivo central dessa discussão seja a análise do caso brasileiro, tomar-se-á como referência inicial, ainda que de forma muito breve, a experiência histórica de algumas nações industriais “maduras” – Inglaterra, EUA e Alemanha – como base comparativa para a interpretação deste caso. Acreditamos que o caráter específico ou idiossincrático da experiência histórica brasileira não invalida a estratégia do estudo comparativo.

* Professor-adjunto do Departamento de Sociologia e Antropologia da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

¹ Este **paper** é uma versão modificada de parte do relatório de pesquisa da Fundação João Pinheiro “estudos de Política Social em Minas Gerais”, realizada em convênio com a FINEP em 1981. Agradeço aos membros da equipe técnica desse projeto, especialmente a Luís Carlos Lucas, por suas contribuições críticas. Obviamente, o autor é totalmente responsável pelo texto do artigo (Fundação João Pinheiro, Diretoria de Planejamento Social e Urbano, 1981).

A inserção da nossa economia no mercado internacionalizado do sistema capitalista mundial, desde o período colonial, tem determinado, em graus diversos, as alternativas econômicas e políticas que orientaram a construção e estruturação do modelo de ordem nos diversos momentos de nossa formação nacional. Nesse sentido, por mais defasada que tenha sido a experiência histórica brasileira em relação às nações referidas, no que diz respeito ao seu processo de industrialização "tardia", considera-se muito útil uma referência inicial de base histórico-comparativa.

Os padrões distintos que orientaram a experiência inglesa, americana e alemã, referentes ao modelo institucional que regulou a participação no cenário político dos setores de classe baixa no sistema de conflito industrial, nos servirão como categorias analíticas, de caráter geral, para a interpretação do caso brasileiro.

Antes, entretanto, de se iniciar esta discussão, é necessário que se explicitem alguns pressupostos que lhe servirão de base. Em primeiro lugar, assume-se que a história da política social, em suas modalidades institucionais diversas, reflete, basicamente, o crescente papel do Estado, como ator político, dentro do sistema de controle baseado na barganha coletiva entre empregados e empregadores, no modelo de livre negociação determinado pela ação relativamente autônoma das forças de mercado. Em segundo lugar, parte-se do suposto de que, por mais redistributiva que possa ser, a política social nas nações capitalistas refletirá sempre a assimetria das relações de poder, tanto ao nível de mercado quanto ao nível político, das posições de desigualdade estruturalmente determinadas para classes ou grupos dentro da sociedade.² No entanto, este suposto não implica que a política social nas nações de economia capitalista seja vista apenas como mero subproduto de estratégias de manipulação unilateral do potencial de conflito interclasse e intergrupos pelas elites economicamente mais poderosas da sociedade. Neste sentido, o termo "sistema de controle", como será utilizado neste **paper**, foge ao significado que lhe é atribuído tanto pela abordagem elitista da estrutura de poder — que vê nos ganhos relativos da classe baixa, no contexto capitalista, os efeitos de uma racionalidade política quase absoluta de manipulação e controle das "elites do poder" — quanto pela abordagem pluralista, que assume a existência de uma base de igualdade entre os diversos atores que negociam na arena econômica e política, sem considerar a estrutura de desigualdade sobre a qual se funda o sistema de troca — capital e trabalho — no mercado econômico.³

2 — MERCADO ECONÔMICO E MERCADO POLÍTICO A TRAJETÓRIA DA POLÍTICA SOCIAL NA SOCIEDADE LIBERAL E NA SOCIEDADE PATRIARCAL-AUTORITÁRIA

Num recente estudo sobre condições de estabilidade e crise no sistema de conflito das sociedades industriais contemporâneas, Pizzorno (1978) sugere, como critério analítico básico, a distribuição entre três níveis de barganha no contexto das relações industriais. O primeiro nível diz res-

² Para uma discussão sobre os parâmetros estruturais de desigualdade no capitalismo e seu impacto na política social, ver OFFE (1972).

³ Uma breve revisão destes paradigmas e sua aplicação na análise política é feita por Alford (1975).

peito ao sistema de troca atomizada no mercado, que envolve o comprador e o vendedor individualmente. O segundo, característico das sociedades industriais européias desde a última metade do século XIX, consiste num sistema de troca de mercado que envolve agentes coletivos, como os **trade-unions** e associações de empregadores. O terceiro nível, mais típico no cenário industrial desde o início do século XX, envolveria um sistema de troca em que os agentes se comportariam como atores políticos no sistema de negociação. A diferença básica entre estes três níveis de barganha, além do tipo de ator envolvido, seria a natureza de produto negociado. No primeiro nível, intercambiaram-se utilidades individualmente desejadas; no segundo, o produto negociado são os benefícios organizacionais, pois "a recompensa social que deriva a barganha coletiva é, em termos de benefícios organizacionais, continuidade de performance, conformidade, previsibilidade e estabelecimento de direitos" (tradução nossa, Pizzorno, 1978, p. 267).⁴ Neste sistema, o sindicato desempenha papel de dupla face; ele (...) é, por um lado, o agente capaz de organizar greves, e é também, por outro lado, o agente capaz de assegurar a continuidade do trabalho. Ele desempenha uma função de controle social, substituindo o comando por negociação e o empregador pelo administrador, os quais representam outro lado na organização da produção". (Pizzorno, 1978, p. 278).⁵ No terceiro nível, o qual o autor denomina de "mercado político", intercambia-se poder por consenso.

De acordo com a teoria em pauta, a distinção entre estes três níveis de barganha é puramente analítica. Historicamente, tendem a se verificar em conjunto, embora com predominância de um ou outro nível, conforme o momento histórico da observação. Entretanto, ainda que de forma não muito explícita, a teoria sugere que haveria uma tendência nas sociedades industriais contemporâneas à predominância ou à extensão do mercado político no sistema de negociação do conflito industrial. Empregadores e empregados, assim como o próprio Estado, através de suas organizações de interesse, tendem, no sistema de barganha coletiva, a se comportar como atores políticos, ao negociar poder e ordem no cenário político da sociedade. Neste contexto, poder-se-ia tomar, por exemplo, política social como produto da negociação típica do mercado político. É aí, exatamente, que se vê a utilidade do modelo teórico, para os propósitos específicos da questão.

O ponto de partida para a discussão de nossa referência histórica comparativa é a proposição, amplamente difundida na literatura, de que há, historicamente, uma relação distinta entre expansão do mercado político — entendido como o grau no qual o Estado desempenha um papel central na institucionalização do sistema de negociação entre os grupos de interesses ou classes na sociedade — e a expansão dos direitos sociais regulados pela política social, função da tradição — mais liberal ou autocrática — do sistema de ordem prevalecente em cada sociedade.

⁴ "(...)the social reward deriving from collective bargaining is in terms of organizational benefits; continuity of performance, compliance, predictability, and the establishment of rights".

⁵ "(...) is the agent capable of organising the strike, it is also, by converse, the agent capable of ensuring the continuity of work. That is, it performs a function of social control, substituting negotiations for command by the employer or the management which represents the other from the social control in the organization of production".

No caso das sociedades de tradição liberal, a expansão do mercado político significou um processo de ganhos gradativos em termos de cidadania política e social das classes baixas, que garantiu relativa autonomia para as organizações representativas (sindicatos e partidos) quando da sua emergência como ator político na arena institucional de negociação sobre o modelo de ordem dentro da sociedade. Entre os fatores mais importantes que deram origem a este processo está o conflito entre as relações de autoridade patrão-empregado mediadas pelas relações de trabalho dentro da fábrica e aquela entre senhor-servo predominante nas relações políticas na sociedade. Enquanto no sistema de autoridade patrão-empregado os requisitos de "eficiência" e "produtividade" determinavam um sistema no qual a impessoalidade e independência formal tendiam a desempenhar papel cada vez mais central, no sistema de autoridade senhor-servo, a dependência e o particularismo, conjugados aos liames verticais de lealdade, constituíam as bases principais das relações de mando.

Nas sociedades de tradição liberal, a solução desta inconsistência foi encontrada quando a burguesia industrial conseguiu ampliar seu espaço político na sociedade, de forma a possibilitar sua hegemonia ideológica. Em termos operacionais, esta hegemonia significou a quebra das amarras institucionais à mobilidade de mão-de-obra no mercado e a afirmação, ao nível da sociedade global, das bases de autoridade que regulavam as relações de mando no âmbito da empresa produtiva.

A "nova ordem" instituída, ao mesmo tempo que assegurava aos empresários a garantia da disponibilidade do fator trabalho no mercado, abria para as classes baixas, cujos membros adquiriram formalmente o *status* de "trabalhador livre", no âmbito do mercado, a possibilidade de articulação coletiva de ação para exigirem o mesmo *status* ao nível da sociedade política. O acréscimo significativo do poder de barganha no mercado pelos setores de classes baixas, através de suas organizações de interesses, obrigou a redefinição do papel do Estado como órgão regulador do conflito, a agir não mais apenas como órgão policial repressivo, mas como agência "racional" de mediação de interesses.

Neste momento, inicia-se a prevalência das relações próprias do mercado político sobre aquelas do mercado econômico. É neste sentido, digamos, da trajetória típico-ideal das sociedades de tradição liberal (referindo-se diretamente à experiência inglesa), que se estende a proposição sugerida antes da relação positiva entre direitos sociais e políticos mediada pela expansão do mercado político.

No caso das sociedades de tradição autoritária-patriarcal (Alemanha), a expansão do mercado político, embora tenha, pelo menos formalmente, impulsionado a expansão dos direitos sociais, não significou qualquer ganho em termos de direitos políticos para a população de classe baixa tomada como ator coletivo. Ao contrário, a institucionalização do conflito através da política social centralizada no Estado representou retrocesso ou, pelo menos, sério obstáculo à ação política autônoma das organizações de representação daqueles setores.

O caso da Inglaterra e EUA (como modelos liberais) e o da Alemanha (como não-liberal) ilustram nossa proposição.⁶ Na Inglaterra, onde o

⁶ A discussão a seguir baseia-se extensivamente em Bendix (1963), Rimlinger (1971).

processo de industrialização seguiu, desde os inícios do século XIX, as trilhas ditadas pelo modelo de mercado, com a mínima interferência do Estado nas relações industriais, a política social sempre (até a Segunda Guerra) permaneceu restrita à garantia dos direitos mínimos à sobrevivência física. Em 1834, a reforma da Poor Law, segundo grande marco da política social inglesa, significou o rompimento ideológico com a doutrina tradicional de subordinação paternalista do pobre e a emergência de hegemonia burguesa no universo do sistema de relações industriais, que tinha por base a teoria malthusiana da população.⁷ Já nesse período, o movimento operário inglês – ainda sem os direitos formais de cidadania – efervescia nos grandes centros urbanos.

Como R. Bendix ressaltou, a emergência de uma consciência de classe, ideologia empresarial, desde o panfleto de Towansend em 1786 até a reforma da Poor Law de 1834, conseguiu superar as idéias tradicionais do relacionamento senhor-servo. Parecia, entretanto, que esta nova ideologia seria de pouca validade no período em que ela se tornou popular, durante os anos de 1860 e 1870. Nesse período, os trabalhadores da Inglaterra já haviam conseguido importantes vitórias. As *trade-unions* floresciam, o sufrágio era gradualmente estendido. Os trabalhadores já haviam utilizado sua independência para construir suas próprias organizações, as quais tinham condições de se opor ao empregador com um comensurado poder não-atingível pelo indivíduo. Os trabalhadores tinham-se auto-ajudado à sua própria maneira, e a doutrina da auto-ajuda era percebida por eles como um meio de obter solidariedade dentro de seus próprios "ranks" (Bendix, 1963, p. 79-99). Entretanto, desde 1834 até muito recentemente, o volume de benefícios alocados para os grupos de classe baixa sempre se reduziram ao mínimo, embora com forte ênfase igualitária (Rimlinger, 1971, p. 56-60).

Nos EUA a quase absoluta hegemonia do credo ideológico burguês, durante todo o século XIX, expresso na versão darwinista da sociedade (o mais capaz sobrevive ao menos capaz) estimulou, de forma ainda mais radical do que na Inglaterra, um sistema de relações industriais fortemente marcado pela relutância – tanto dos empregadores quanto dos trabalhadores – na aceitação do Estado como mediador do conflito de interesses.

De fato, a rigor, só se pode referir ao problema de política social nos EUA a partir dos anos 30, com a popularização da doutrina do New Deal. Entretanto, desde 1867, as *trade-unions* americanas já constituíam uma forma política significativa que se expressava num movimento operário à altura de responder, com seu alto nível de agressividade, à intensa violência que caracterizava as relações coletivas entre patrões e empregados no contexto do mercado de trabalho (Bendix, 1965, p. 254). É certo que, em nenhum contexto antes de 30, o movimento operário americano inclui, em seu programa de luta, reivindicações ou demandas relacionadas a uma política social centralizada no Estado. Ao contrário, a liderança da *American Federation of Labor*, fundada em 1890, sempre expressou uma visão radicalmente oposta à intervenção do Estado nas relações entre empregadores-empregados no contexto do mercado. Tal postura ideológica, contudo, refletia claramente a plena expansão da lógica do mercado onde as organizações de classe se digladiavam livremente, e o poder ameaçador das *trade-unions* era continuamente contrabalançado pelas declarações públicas da

⁷ Uma discussão bem elaborada do papel da teoria malthusiana para a justificativa ideológica das teses antimercantilistas sobre a pobreza, utilizadas pela burguesia emergente na Europa, encontra-se em Bendix (1963, p. 115).

sua liderança, de fé no credo ideológico do empresariado americano, cujo liberalismo radical enfatizava como intocáveis os valores de competição livre, autonomia de representação e liberdade individual (Rimlinger, 1971, p. 80).

Neste contexto de quase total autonomia frente ao Estado, o sistema de relações industriais consegue manter o nível de conflito em graus toleráveis, através de uma política social – em termos de benefícios de bem-estar – sob quase total controle da empresa privada “(...) que vinha respondendo esporadicamente às demandas de seus trabalhadores com esquemas de representação de empregados, pela melhoria dos métodos de pagamento de salários, pela organização de cooperativas de consumo, acidentes e benefícios de saúde, pela instituição de esquemas de participação nos lucros, e pela construção de **company towns** nas quais elas exibiam variados graus de benevolências” (tradução nossa, Bendix, 1963, p. 266).⁸ Enquanto na experiência inglesa e americana a institucionalização da participação da classe operária na arena política da sociedade se deu posteriormente à afirmação dos direitos sociais e políticos da cidadania conseguidos, tanto ao nível de direito formal quanto ao nível da autonomia de suas associações de interesses no caso da Alemanha, a articulação entre direitos sociais e cidadania política ocorreu de forma quase totalmente inversa.

Foi na Alemanha dos anos 80 do século XIX que, pela primeira vez, institucionalizou-se no âmbito do Estado, um sistema de leis sociais com um perfil muito semelhante ao que conhecemos hoje no **Welfare State**. A criação e a consolidação deste sistema de **Welfare** garantido pelo Estado não formam, entretanto, um produto exclusivo do poder do movimento operário no cenário político daquela sociedade. Referimo-nos ao termo “produto exclusivo” porque, certamente, o fato de a legislação social surgir naquele período, na forma em que foi criada, relaciona-se intimamente à ameaça de ruptura da ordem que o movimento operário significava no momento.

O processo de industrialização na Alemanha foi “tardio” em relação às nações européias mais centrais como a Inglaterra e França, mas sua intensidade e rapidez foram consideráveis. Na segunda metade do século XIX, a sociedade alemã passou de predominantemente agrícola para uma das mais industrializadas na Europa. Na última década do século, a Alemanha já havia superado a Inglaterra em alguns dos principais setores industriais (Rimlinger, 1971, p. 103). Como já foi amplamente enfatizado pelos estudos de emergência do capitalismo na sociedade alemã, a mudança econômica que se processou no período referido nunca chegou a ameaçar a hegemonia da ordem conservadora mantida pelo poder **junker** sobre o aparato hipertrofiado da estrutura burocrática do Estado. O sistema de autoridade fortemente imbudo da idéia do Estado como **locus** do interesse geral da sociedade nunca permitiu que o liberalismo, como ideologia empresarial, ocupasse espaço significativo no contexto da sociedade política.⁹ Até mesmo a doutrina malthusiana da superpopulação, que serviu como **trationale** central das teses liberais na Inglaterra e França no início do século XIX, foi, no cenário da sociedade

⁸ “(...) had been responding sporadically to the demands of their workers with schemes of employee representation by improving of wage payments, by organizing cooperative stores or accident and sickness benefits, by instituting schemes of profit-sharing and by the construction of company towns in which they would exhibit varying degrees of benevolence”.

⁹ Com relação ao problema das bases sociais e históricas que determinam o papel proeminente do Estado dentro da sociedade alemã, Dahrendorf (1965, p. 378-390), sugere um bom argumento.

patriarcal alemã, “cooptada” pelas elites conservadoras e utilizada como argumento contrário às liberais no período de 1840/1850: o crescimento da população, além dos meios de subsistência, era visto como um fenômeno relacionado à quebra do sistema de solidariedade da sociedade tradicional, a qual deveria, portanto, ser restaurada. É certo que, no período entre 1850 e 1870, as teses liberais ganharam certa popularidade com base na rápida expansão do mercado e no interesse político da Prússia na questão da unificação. Nos anos 60, o movimento dos liberais para difundir ou implementar um sistema de **laissez-faire** no âmbito do mercado de trabalho obteve relativo sucesso, mas sem continuidade nos subsequentes. Ao contrário, durante este breve período liberal, fortaleceu-se rapidamente o movimento operário ideologicamente orientado para o socialismo, que, após forte resistência, começou a ver na intervenção do Estado, e não no jogo da livre negociação, uma estratégia mais eficaz de ganhos sociais e políticos.

Mas a percepção da aristocracia, que tinha Bismarck como interlocutor, era de que o relativo sucesso do movimento liberal constituiria séria ameaça à sua hegemonia. Embora, como frisou Rimlinger, Bismarck tivesse muito pouco interesse na questão da reforma da legislação social na década de 60, “(...) a idéia de usar o proletariado como um instrumento do Estado contra a burguesia liberal era suficientemente atrativa a ele para levá-lo a contemplar uma aliança com, até mesmo, um radical como Lassalle” (tradução nossa, Rimlinger, 1971, p. 106).¹⁰ Nos anos 70, apesar de a legislação social produzida (por exemplo, no Employer Liability Act de 1871), ainda tivesse forte sabor liberal, dois fatores, de caráter histórico, contribuíram visivelmente para o golpe final sobre a doutrina do **laissez-faire**.

Em primeiro lugar, a depressão de 1873 afetou profundamente a indústria alemã do aço – a oferta de emprego caiu, entre 1873 e 1874, 40% –, o que possibilitou uma manipulação eficiente, pelos grupos conservadores, das conseqüências da crise. Atribuiu-se à legislação liberal a responsabilidade pela não-garantia formal dos direitos do investidor e do público. Em segundo lugar, em 1870, a Alemanha passa de exportador a importador de alimentos e ainda vê surgir no mercado internacional fortes competidores que ameaçavam o preço do seu produto. Esse fato levou as elites agrárias a se unirem às demandas das organizações de interesses do empresariado industrial em torno do protecionismo do mercado interno.

Nesse período, o movimento operário já havia adquirido **status** legal para suas organizações de interesses (1868) e constituiria visível ameaça, com suas teses socialistas, ao sistema de ordem estabelecido. Contudo, o efeito de demonstração da estratégia de Napoleão III para controlar o movimento trabalhador francês, pela articulação de um sistema de cooperativas paralelo à estrutura sindical legalmente reconhecida, fazia-se sentir como forte apelo às elites dominantes.

A legislação bismarckiana na década de 80 foi uma resposta à ação destes vários fatores já rapidamente mencionados. Do ponto de vista político, esta legislação constitui uma tentativa, com relativo sucesso, de integrar, através da política social, o nascente e ameaçador movimento operário. Embora os ganhos sociais, através da legislação dos anos 80, fossem bastante significativos para os setores de classe baixa na época, a perda da

¹⁰ “(...) the idea of using the proletariat as an instrument of the state against the liberal bourgeoisie was sufficient to lead Bismarck to contemplate an alliance with even a radical like Lassalle”.

autonomia e a retração dos direitos políticos da classe foram consideráveis. O sistema corporativo de distribuição de benefícios, sob total coordenação do Estado, cooptou grande parte das organizações burocráticas executoras destes programas, como o fizeram os diretores de fábricas e burocratas do Estado.

A tradição alemã, marcada pelo legado patriarcal da estrutura de autoridade e pela experiência autocrática dos anos 80, definiu um sistema de controle político do conflito industrial bastante distinto daquele gerado pela negociação direta no mercado entre trabalhadores e empregadores no contexto liberal da sociedade inglesa e americana. No primeiro caso, a participação institucionalizada dos setores de classe baixa no mercado político implicou a mediação do Estado que, com sua estrutura corporativa centralizada, reduziu o escopo da ação política do movimento operário, ao mesmo tempo que expandia, através da política social, os direitos de cidadania para este setor. Diferente do caso inglês e americano, os setores de classe baixa no contexto alemão se transformaram em "clientes do Estado", para usar a expressão de Rimlinger, enquanto nos dois primeiros casos a expansão dos direitos sociais aos grupos de classe baixa seguiu curso paralelo ao gradativo aumento do poder político destes grupos no sistema de negociação da ordem no cenário industrial.

A institucionalização da participação das organizações de interesses do movimento trabalhador no mercado político produziu consequência diferente em um e outro padrão. No caso dos países onde prevaleceu o modelo liberal, o grau de intervenção do Estado, através da política social, no âmbito da relações do mercado, refletiu o poder das organizações de classe baixa firmemente solidificadas no curso da negociação direta de interesses no sistema de barganha coletiva. Portanto, quando o Estado é chamado a intervir no seio destas relações para garantir o nível mínimo de consenso necessário à manutenção da ordem política, tanto o grau como a direção desta intervenção é produto da negociação entre organizações de interesse com bases autônomas do poder. Conseqüentemente, os ganhos refletidos por estas políticas são gradativos e descontínuos em sua trajetória, e significam sempre uma vitória relativa na arena política de um dos atores envolvidos.

No caso da tradição autocrática, nas relações sociedade civil-Estado, a política social tendeu, historicamente, a constituir uma "arma política" de controle do nível de autonomia e poder das organizações de interesse na sociedade civil. A política social neste contexto significou exatamente o oposto no modelo liberal: os ganhos sociais institucionalizados dos grupos de classe baixa refletiam uma tentativa de minimizar o poder de mobilização de suas organizações de interesse. Esta estratégia conseguiu sucesso relativo à medida que as organizações "aceitaram" se incorporar burocraticamente ao aparelho do Estado, como forma de transformar sua posição institucionalmente periférica em central na arena política.

De fato, estas organizações adquiriram maior poder no âmbito da burocracia do Estado e se fortaleceram como organizações burocráticas, enquanto seus membros potenciais viram garantidos alguns dos seus direitos sociais. Entretanto, ao reverso da medalha, as organizações perderam quase totalmente a autonomia, e seus membros ficaram sem o recurso básico de afirmação da cidadania política: a capacidade de organização autônoma de sua ação coletiva, pelo menos em nível institucional.

A trajetória da política social no Brasil, a partir do período republicano, apesar de no geral se assemelhar mais ao caso alemão, manifesta momentos que, para efeitos analíticos, poderiam ser comparados mais com as experiências de tradição liberal.

3 - LEGISLAÇÃO SOCIAL, MERCADO POLÍTICO E CIDADANIA NO BRASIL

A temática sobre os movimentos de classe baixa no Brasil só muito recentemente ganhou impulso e adquiriu algum espaço entre os problemas considerados relevantes dentro da literatura acadêmica produzida pelos cientistas sociais brasileiros ou estrangeiros "especialistas" em problemas brasileiros.¹¹ Mesmo assim, é claramente visível uma quase total ausência de análises de natureza política, focadas sobre o problema da política social no Brasil.¹² De modo geral, este problema tem sido tratado, com maior ou menor ênfase, como produto lateral à história do movimento operário brasileiro.

Conforme se explicitou na seção 1 deste artigo, não é nossa intenção aqui elaborar um quadro analítico que permita tratar extensivamente o problema, mas sugerir, ainda numa forma tosca e genérica, algumas proposições analíticas para se iniciar uma discussão de natureza política da questão. A política social, aliás, é vista como um dos elementos básicos de uma lógica de controle societário determinada no âmbito do "mercado político", onde os bens - poder e consenso - são barganhados ao nível da sociedade global e não ao nível limitado dos interesses de empregados-empregadores no modelo "laissez-faireano" da barganha coletiva direta.

Como brevemente ilustramos na seção 2, nosso argumento básico é de que a expansão da lógica do mercado político - determinada pelo grau de intervenção do Estado através da política global - sobre a lógica do mercado econômico no sistema de controle do conflito industrial terá consequências diversas sobre a extensão da cidadania política. Medida pela forma de autonomia de suas organizações de representação - para os estratos de classe baixa da sociedade depende do contexto histórico, se mais liberal ou autocrático, no qual se situa o processo industrial.

Discutir-se-á aqui uma proposição de tipologia que caracteriza, em termos de padrões históricos gerais, as diversas fases de nossa história política na forma já consagrada na historiografia brasileira; desde o advento da República (República Velha; Centralização Corporativa - de 30 a 45; Populismo - de 46 a 64; Estado Burocrático-Autoritário - 1964 em diante). Como foco central, a relação entre as duas dimensões básicas da política social tem:

a) o grau no qual a lógica do mercado político prevalece acima e além da lógica de barganha direta no mercado de trabalho;

¹¹ Por exemplo, o texto clássico na literatura brasileira sobre o tema data apenas de 1952 (Morais Filho, 1978).

¹² Os únicos textos que abordam o tema na perspectiva da análise política são de Santos (1979) e Gomes (1978). Ambos os textos constituem uma contribuição valiosa para a compreensão da política social no contexto brasileiro.

b) o perfil contextual do sistema político-ideológico no qual se efetiva o modelo regulatório do conflito, se mais liberal ou autoritário. Assim teríamos:

PERFIL DO SISTEMA POLÍTICO IDEOLÓGICO	ESCOPO DO MERCADO POLÍTICO	
	Restrito	Extenso
Liberal	República Velha (a)	Populismo (b)
Autoritário	Autoritarismo Burocrático (c)	Centralização Corporativa (d)

Discutir-se-á rapidamente cada uma das células geradas pela tipologia.¹³

3.1 – República Velha (a)

De acordo com nossa referência teórica, esta fase se caracteriza por uma quase total ausência intervencionista do Estado no seio das relações de conflito no mercado de trabalho através da política social, ao mesmo tempo que as organizações de interesse dos setores urbanos de classe baixa gozariam de relativa autonomia para o exercício de sua ação político-reivindicatória. Boris enfatizou: “a questão da organização autônoma da classe operária é um dos eixos da conjuntura de 1917-1920. Gradativamente, ganham relevância os temas do conhecimento do sindicato pelos empresários e, de um modo implícito, pelo Estado; do direito de associação, da competência do sindicato para intervir na ordem interna das empresas, através de seus delegados. Na raiz da luta está o processo, ainda que efêmero e desigual, da transformação das entidades sindicais em organismos representativos” (1976, p. 179). Associava-se a esta situação da relação autônoma das organizações operárias o baixo acesso destes setores aos bens mínimos relativos aos direitos sociais. São ilustrativas, por exemplo, as informações sobre as causas de greves no Rio de Janeiro entre 1917-1920. Das 84 greves realizadas, 55 tiveram como causa demandas de natureza social (salário, honorário e condições de trabalho), contra apenas 29 de natureza política (legalidade sindical, “closed chop”, solidariedade, política etc.).

Todavia, os mecanismos de solução do conflito entre empregadores-empregados situavam-se no plano restrito do mercado. A greve de agosto de 1918 no setor têxtil no Distrito Federal provoca o reconhecimento do Centro Industrial do Brasil (CIB) da União dos Operários em Fábricas de Tecido. Duas comissões permanentes são formadas no CIB com objetivos de

tratar questões trabalhistas e realizar acordos diretos (Gomes, 1978, p. 138). Isto não quer dizer, entretanto, que o Estado não aparecia no cenário da negociação. Durante todo o período da República Velha, desde a greve de 1907 pelas oito horas de trabalho, foi constante a presença do aparelho repressivo-policial do Estado. Mas é preciso ressaltar que esta presença policial do Estado refletia basicamente, como nas nações de tradição liberal no início do século XIX, a capacidade de captura não-institucionalizada das elites empresariais do aparelho policial como recurso de barganha utilizado *ad hoc*.

Somente a partir de 1923 inicia-se, de forma institucionalizada, o movimento intervencionista do Estado no seio das relações patrões-empregados no mercado de trabalho. A tese de Werneck Vianna (Vianna, 1978), de que a emergência da institucionalização da política social na década de 20 significa a quebra do sistema ortodoxo-liberal parece-nos um tanto quanto exagerada. Como assinala W. Guilherme, a legislação social dessa década não chegava a comprometer “o ideário *laissez-faireano*”, porquanto a política social ainda refletia, nesse período, os acordos privados entre empregados e empregadores (Santos, 1979, p. 72). A nosso ver, a legislação social protegida nesse período segue caminhos tipicamente liberais, à medida que ela emerge em um contexto de crise (os efeitos da crise internacional do pós-guerra, a revolução russa, a crise econômica e política interna) que força o patronato brasileiro a perceber, no mesmo estilo das elites empresariais nas nações liberais, a partir do segundo quartel do século XIX, a importância do papel regulatório do Estado no mercado de trabalho, através de política social. Ambos, empregados e empregadores, demandam do Estado o desempenho deste papel.

A produção legislativa com respeito à política social, embora pouco extensa, criou o modelo básico de instituição previdenciária que iria perdurar até 1966. A Lei Eloi Chaves (24/01/23), que criava a Caixa de Aposentadoria e Pensões (CAP) para ferroviários, se estendia, em 1926, aos trabalhadores marítimos e das docas. Como afirma J. Malloy, o efeito político principal desta lei “foi dividir os trabalhadores horizontalmente; por exemplo, os assegurados e não-assegurados e cada categoria de assegurados” ao mesmo tempo que, “dentro de uma categoria e uma companhia incluía todos os empregados, independentemente do cargo, *status* ou renda, pertenciam à mesma CAP” (tradução nossa, Malloy, 1979, p. 41).¹⁴ Dessa forma, tal lei servia como um eficiente instrumento de controle político, e produzia uma divisão intraclasse no sentido horizontal e vertical. As CAP distribuíam quatro tipos de benefícios: doença, incapacidade, velhice e morte. A legislação social do período 1919/1929 ainda produziu a lei contra Acidentes de Trabalho, de fevereiro de 1919; a lei de férias, em dezembro de 1925; e a lei que protegia o trabalho do menor (Código de Menores), em 1926.¹⁵

¹⁴ “(...) was to divide workers horizontally, for example the insured from the noninsured and each insured category (...) within a category and a company, however, all employees regardless of job, status, or income belonged to the same CAP”.

¹⁵ Entretanto, esta legislação somente tornou-se efetiva nos inícios dos anos 30 (Santos, 1979, p. 29).

¹³ Uma visão histórica caracterizando as principais fases da política social brasileira deste a Primeira República encontra-se no texto de Coimbra (1979).

Mais importante, para nossa análise, foi a criação, em 1923, do Conselho Nacional do Trabalho, órgão designado para assessorar o presidente nas questões trabalhistas. Esta lei significou uma primeira tentativa de institucionalização, em termos de política social, da intervenção no seio do sistema de negociação patrão-empregado. Daí a forte reação àquela ameaça de intervenção bem ao estilo clássico da burguesia nos países de tradição liberal em meados do século XIX.

Para sintetizar, a República Velha representa uma fase de nossa história na qual o estilo liberal de negociação do conflito no mercado de trabalho prevaleceu restrito apenas ao setor urbano da sociedade. Mesmo o ensaio intervencionista do Estado a partir de 1920 ficou dentro dos estritos limites do credo liberal que refletia o padrão clássico da experiência inglesa um século atrás. O mercado político se manteve restrito à lógica liberal de negociação, e a relativa autonomia organizacional do movimento operário conjugava-se com o baixo acesso dos membros desta classe aos benefícios mínimos da cidadania social.

3.2 – Centralização Corporativa (c)

No Brasil, o período 1930/1945 corresponde ao marco mais visível de “modernização” do aparelho do Estado, como órgão centralizador e integrador da sociedade. Como é bem difundido na historiografia, a Revolução de 30 e a fase que se seguiu significaram, do ponto de vista político, a quebra do pacto de ordem oligárquica com sua roupagem liberal e a institucionalização do papel intervencionista do Estado em todos os setores da sociedade civil. Dentro da perspectiva da política social, o Estado assume, nesse período, um papel não apenas de órgão regulador, mas também, e principalmente, de ator relativamente autônomo na arena institucionalizada da negociação.

Muito semelhante à experiência alemã na década de 80 do século passado, a experiência brasileira de política social nessa época constitui clara tentativa de integração dos setores urbanos de classe baixa no cenário institucionalizado da negociação sob tutela do Estado, ao mesmo tempo que restringe bruscamente o grau de autonomia organizacional daqueles setores que buscam mobilização no âmbito do sistema formalizado do Estado. Este caráter mobilizador do Estado – “inclusão controlada” nos termos de Malloy – na década de 30 é um dos traços que mais o distingue da experiência autoritária no período pós-64. É nesse sentido que caracterizamos essa fase na célula da nossa tipologia. Sob o auspício autoritário do Estado, o sistema de negociação entre empregados-empregadores torna-se institucionalizado, visando produzir um novo sistema de ordem social e política, e não apenas solucionar os impasses situados ao nível do mercado de trabalho, pois a lógica do mercado político prevalece sobre a do mercado de trabalho.

Articulados numa coalizão multiclassista, os diversos atores são chamados a participar, de forma regulada pelo Estado, na construção da nova ordem. Embora o sistema de relações Estado-sociedade, desde o início do período republicano, apresentasse sempre uma forte feição corporativa (Erickson, 1979; Malloy, 1979), foi no período pós-30 que se institucionalizou e formalizou a estrutura corporativa no interior das relações Estado-sociedade. Este corporativismo com fortes nuances estatizantes – ao contrário da República Velha, onde a feição corporativa apresentava um caráter muito mais privatista ou societal, para usar a terminologia de O’Donneil (1976) –,

requeria, como condição para sua eficiência, uma legislação social suficientemente visível, ainda que não necessariamente eficaz, para as camadas da classe média e baixa agora chamadas a participar do novo pacote da ordem política.

A política social nesse período se desdobra em três áreas: legislação trabalhista, sindical e previdenciária. A produção legislativa nestas três áreas, entre 1930 e 1934, foi realmente considerável. O número de decretos e leis produzidos de 1930 a 1940, comparado com o período anterior, ilustra, ainda que de forma grosseira, o esforço integracionista-corporativo do regime Vargas.

QUADRO 1

PRODUÇÃO LEGISLATIVA DE POLÍTICA SOCIAL POR ÁREA NO PERÍODO DA REPÚBLICA VELHA E O REGIME VARGAS (Até 40)

ÁREA	PERÍODO	REPÚBLICA VELHA	VARGAS
Trabalhista		6	38
Sindical (1)		2	3
Previdenciária		6	19

Fontes: SIMÃO, A. *Sindicato e estado*. São Paulo: Dominus, 1966. p. 94 e 218.

VIANNA, L.W. *Liberalismo e sindicalismo no Brasil*. 2.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978, p. 40-62.

RODRIGUES, J. A. *Sindicato e desenvolvimento no Brasil*. São Paulo: Símbolo, 1979. p. 79-93.

(1) Excluímos aqui os decretos que regulamentavam ou apenas complementavam as leis que definiam o modelo organizacional do sindicato.

Os dois marcos fundamentais desta produção decisória são claramente visíveis. Enquanto a legislação trabalhista e previdenciária se orienta para a expansão do acesso dos setores de classe baixa (exceto o setor rural) aos benefícios formais e reais no que diz respeito aos direitos sociais, a legislação sindical transforma os mecanismos de representação destes grupos em quase apêndices da burocracia do Estado. Conjugada com a quebra quase total da autonomia organizacional do movimento operário está a tentativa de mobilizar o potencial político deste movimento. Assim, em 1932 (Decreto nº 22 132), em 1934 (Decreto nº 23 768), e mesmo o Decreto 1 770 de 1931, que constitui a primeira definição do formato corporativo da estrutura sindical, instituíam-se benefícios seletivos para os operários sindicalizados (Rodrigues, 1979).

A legislação previdenciária, que seguia o modelo das antigas CAP, expande-se, em 1933, através da criação dos Institutos de Aposentadoria. Eles cobriam diversas categorias profissionais e alargavam, assim, sua clientela pela critério profissional em relação às CAP, estruturadas em nível de companhias. A ordem cronológica de criação obedeceu, como sugere Malloy (1974, p. 78), o critério político que refletia o poder diferencial entre os trabalhadores, de acordo com sua posição na estrutura econômica e sua capacidade de organização. Assim, o Instituto de Aposentadoria dos Marítimos

mos veio primeiro (1933), seguido do Instituto dos Trabalhadores do Comércio, do Instituto dos Bancários (1934), do Instituto dos Trabalhadores da Indústria (1937) e do Instituto de Aposentadoria dos Trabalhadores de Transporte e Carga (1938). Estes institutos, como se verá na discussão do período histórico seguinte, transformaram-se em verdadeiras "organizational weapons" nas mãos das elites populistas na articulação de suas clientelas. Ao lado deste sistema previdenciário, que em 1939 se compunha de 98 CAP e cinco Institutos, cobria um total de 1 838 885 assegurados (Malloy, 1979, p. 124). O Decreto-Lei de 1939 estabelece definitivamente o formato institucional do sindicato burocratizado, que permanece até os dias de hoje.

Além de mola central deste sistema corporativo, o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, criado em 1930, possuía o papel tutelar de reconhecer, definir categorias profissionais e "legitimar" o sistema de representação. Este órgão cumpriu papel bastante crítico de agregação ideológica da *intelligentzia* que formulou, sob a liderança de Oliveira Vianna, a doutrina corporativa que regeu a legislatura e o funcionamento da estrutura sindical de 1934 a 1943. Em 1943, o complexo sistema legislativo que regulava as atividades trabalhistas foi unificado na CLT que, com as emendas posteriores, permanece, até hoje, como instrumento legal que regula as relações trabalhistas no País.

Embora estejamos tomando o período 1930/1945 como uma fase histórica no processo político brasileiro, estamos cientes das discontinuidades políticas que marcaram o regime Vargas. A medida que as ameaças das elites oligárquicas ao novo pacto de ordem eram percebidas, intensificava-se o apelo corporativo do sistema. Por outro lado, cortava-se a margem de autonomia política da organização sindical e, por outro, buscava-se, através de incentivos oficiais, a mobilização controlada dos trabalhadores. É ilustrativo desta estratégia o comportamento do índice de crescimento da rede oficial de sindicato entre 1930 e 1939. No período entre 1930 e 1934, o número de sindicatos oficiais permaneceu estacionário (372 em 1930 e 367 em 1934), entre 1934 e 1939 este número é triplicado (passa a 1 208 sindicatos reconhecidos (Rodrigues, 1979, p. 124). Este dado é consistente com a informação sobre o volume real disponível para gastos destinados à previdência e assistência social como percentagem da alocação orçamentária. No período 1942/45 encontra-se a maior média entre todos os governos – antes e depois – da transferência real de recursos orçamentários para o sistema previdenciário – 65,5% (Erickson, 1979, p. 108).

Estas informações indicam a tentativa de cooptação do Estado das camadas urbanas de classe baixa através de uma política de incentivos redistributiva, enquanto que se reduzia a margem de soberania política destes grupos.

A articulação do sistema corporativo como formato institucionalizado de interação sociedade-Estado, nos anos 30, constitui mudança significativa de estratégia regulatória do conflito entre empregados e patrões, à medida que a lógica do mercado político torna-se prevalecente sobre a lógica do mercado de trabalho. O objeto de negociação passa a ser a própria ordem política global da sociedade e não apenas a ampliação do acesso dos empre-

gados aos benefícios gerados no mercado.¹⁶ No caso brasileiro, a substituição da lógica de mercado pela lógica política, ao contrário do processo quase "natural" que ocorreu nas nações centrais de tradição liberal, foi imposta pelo Estado, mas não de forma absoluta. A "outorga" de direitos sociais, através da política social, às camadas sociais do operariado urbano e setores da classe média emergente no cenário político, significou muito mais um ato de racionalidade política do que de paternalismo patrimonial, pois procurava-se "trocar" consenso por direitos de cidadania.¹⁷

O conceito de "cidadania regulada" sugerido por W. Guilherme nos parece muito adequado ao contexto. Por cidadania regulada este autor entende "o conceito de cidadania cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que, ademais, tal sistema de estratificação ocupacional é definido por norma legal" (Santos, 1979, p. 75). E como já foi dito, ao Ministério do Trabalho, mola-mestra do relacionamento Estado-mercado de trabalho, cabia definir que categoria e que profissões deveriam ter acesso aos direitos desta cidadania.

3.3 – o Populismo (b)

Como foi visto, nos anos 30 estabeleceu-se a base institucional de "participação" política dos setores operários urbanos. O custo mais relevante deste acesso político ao Estado foi a perda de autonomia organizacional e o seu ganho mais significativo a ampliação, embora regulada, dos direitos sociais de cidadania.

O período que se segue, entre 1946 e 1964, caracteriza-se pela reafirmação do credo político liberal, mas agora sem a hegemonia política de um grupo de interesses ou classe social (como no caso da burguesia agroexportadora na República Velha – e dentro de um arcabouço institucional corporativo).

Embora nos confrontemos, nesta conjuntura, com uma realidade aparentemente semelhante àquela das nações européias capitalistas em fins do século XIX, – onde a ampliação do mercado político refletia o poder relativo crescente dos setores de classe baixa ao nível do mercado de trabalho – do ponto de vista estrutural, há uma longa distância entre os dois contextos.

16 A proposição de Maria Ângela C. Gomes para interpretar a intervenção do Estado nesse período é muito semelhante à nossa. Ela sugere que "a intervenção necessária do Estado na questão social não teria mais o sentido da proteção física do trabalhador e, sim, o objetivo da organização de um sistema de instituições sociais que permitisse a harmonização dos interesses de patrões e operários. Portanto, se de um lado podemos apontar, na legislação do pós-30, uma alteração que se refere ao alcance e extensão das leis, podemos igualmente situar esta mudança crucial do 'sentido' da referida legislação, orientada por uma proposta clara e globalizadora" (Gomes, 1978, p. 208).

17 Como assinala Weffort: "no que se refere à estrutura sindical, é fora de dúvida que, considerada de conjunto, ela se colocou como intermediária entre o poder político e a classe; pode-se mesmo dizer que, de maneira geral, ela representou a classe para reivindicações econômicas junto ao poder e, por outro lado, representou (com menos êxito) o poder junto à classe para apelos políticos" (1978, p. 20).

No caso brasileiro, o liberalismo político-ideológico nesse período é quase completamente dissociado da realidade do mercado de trabalho e mesmo da estrutura econômica tomada como um todo.¹⁸

De fato, o objeto mais significativo dos anos 30 foi o arcabouço institucionalizado do Estado corporativo. Este, no âmbito das relações empregados-empregadores dentro do mercado de trabalho, longe de se limitar a um papel regulatório, participa efetivamente como um ator político, pois age em seu próprio nome e interesse. Em nível de mercado de trabalho, os benefícios sociais dos trabalhadores não foi uma conquista independente e autônoma deste grupo e, sim, um ganho ofertado pelo Estado em "troca" do potencial apoio político deste setor à ordem autoritária do regime. Portanto, a "democracia liberal" que se instala após 45 trazia em seu bojo um sistema corporativo de representação cuja condição básica para a participação institucional em seu interior era a perda de autonomia organizacional. Nesse sentido, conforme pretendemos demonstrar, a expansão do mercado político nos anos 30, dentro de um contexto institucional autoritário, produziu uma clara dissociação entre o poder político e o econômico, para os setores operários urbanos. Poderíamos sugerir que a inclusão deste ator na área política foi "prematura" em relação ao seu poder de mercado, se tomamos como referência comparativa a ocorrência do mesmo fenômeno no contexto europeu dos fins do século passado. É dentro deste quadro que emerge o processo de "redemocratização" pós-45.

O Estado intervencionista já constituía um fato consumado, e a burocracia governamental abria-se em busca de novas clientelas, que emergiam no rápido processo de industrialização e urbanização pós-45, ou simplesmente eram capturadas por aquelas já cristalizadas no decorrer dos anos 30.

A política social nesse período caracterizava-se por este processo de duplo sentido. Enquanto, por um lado, as agências governamentais de previdência e assistência social transformaram-se em recursos políticos de peso dentro do sistema, por outro, essas mesmas agências procuram manipular politicamente suas clientelas.

O aparelho estatal da política social, que antes havia sido projetado para cooptar os setores operários urbanos, minimizava sua capacidade de articulação coletiva, autônoma, de ação política e transformou-se, no período anterior, em segmentos do Estado potencialmente capturáveis pelos diversos atores políticos da coalização populista. O caráter particularista e clientelista que sempre determinou as relações entre o público e o privado na sociedade brasileira viabilizou, no sistema liberal pós-45, a transformação do aparelho governamental da política social em **organizational weapons**, nas mãos das elites populistas - sindicatos ou não - que participavam do pacto dominante.

¹⁸ Uma interpretação histórica do movimento operário na A. Latina muito sugestiva é proposta por Juan Carlos Torre (Torre, 1979).

O aparelho institucional de política criado nos anos 30 permanece quase que intacto. Entretanto, algumas mudanças no orçamento do Ministério do Trabalho, em relação à despesa total da União, ilustram, embora de forma muito genérica, diferenças na ênfase ao apelo simbólico do populismo em relação às massas trabalhadoras.

QUADRO 2

MÉDIAS PERCENTUAIS POR PERÍODO DE ORÇAMENTO E DESPESAS DO MINISTÉRIO DO TRABALHO EM RELAÇÃO AO ORÇAMENTO E DESPESAS NACIONAIS 1934-63

PERÍODO	ORÇAMENTO NACIONAL	DESPESAS TOTAIS DA UNIÃO
34-45	2,7	1,6
46-63	3,3	1,8

Fonte: ERICKSON, K.P. **Sindicalismo no processo político no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1979. p. 104-5.

Como se observa, os percentuais de despesas do Ministério do Trabalho em relação às despesas totais da União permanecem quase idênticos entre os dois períodos. No entanto, na percentagem média do orçamento do Ministério (não necessariamente utilizado) uma diferença, embora não muito significativa, é bastante expressiva entre esses períodos. Esta diferença se deve, a nosso ver, à tendência no sistema populista para responder, de forma simbólica, mais do que real, às despesas das organizações operárias.

Os dados para os dois períodos, referentes ao sistema previdenciário, são mais elucidativos. A média percentual dos gastos em relação à alocação orçamentária é, entre 1937 e 1945, de 45,9, e, entre 1946/1963, de 58,5.

Provavelmente, esta diferença reflete muito mais o caráter clientelista do sistema previdenciário do que uma política redistributiva. Esta proposição é consistente, por exemplo, com a informação sobre as despesas com pessoal do Ministério do Trabalho nestes dois períodos. O índice cumulativo dessas despesas entre 1937 e 1945 é de 115,3, enquanto de 1946 a 1963 aumenta para 548,9. "Nos anos 60 a previdência social empregava aproximadamente 100 mil dos 700 mil funcionários civis federais brasileiros, e dispunha de um orçamento maior do que qualquer Estado, exceto São Paulo (Erickson, 1979, p. 98,112).

A caputação desta poderosa máquina do poder, constituía um constante alvo para as elites populistas. Com estrutura altamente segmentada, o sistema previdenciário facilitou muito a realização desta possibilidade. Institutos de Aposentadorias (IAP), transformados em nichos feudalizados da burocracia, foram distribuídos entre os líderes populistas, principalmente aqueles vinculados às oligarquias sindicais e lideranças petebistas. Embora

fosse bastante visível o padrão de desigualdade entre estes institutos (quadro 3) durante toda a década de 50, a liderança sindical e petebista, juntamente com os interesses do setor privado da previdência social, se opuseram fortemente ao projeto da Lei Orgânica que propunha a unificação administrativa, universalização distributiva e padronização dos benefícios em espécie.

QUADRO 3
GASTOS PER CAPITA, BENEFÍCIOS E
APOSENTADORIA E RENDA PER CAPITA
POR INSTITUTO, ENTRE
1950-1963
(Média dos índices entre 1950-1963)

INSTITUTO	MÉDIA DOS GASTOS PER CAPITA	VALOR MÉDIO DE BENEFÍCIOS DE APOSENTADORIA	RENDA PER CAPITA
Ferrovários Funcionários Públicos (IAPFESP)	1,51	1,50	1,35
Bancário (IAPB)	1,45	1,45	1,98
Comerciários (IAPC)	0,75	1,14	0,64
Transporte e Cargas (IAPETEC)	1,26	0,91	0,87
Industriário (IAPI)	0,55	0,81	1,05
Marítimos (IAPM)	1,65	1,20	1,29

Fonte: MALLOY, J. M. *The politics of social security em Brazil*: Pittsburg: University of Pittsburg, 1979. p. 109-11.

- Notas: a) IAPFESP - Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Ferrovários e Servidores Públicos.
b) IAPB - Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Bancários.
c) IAPC - Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Comerciários.
d) IAPETEC - Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Empregados do Transporte de Cargas.
e) IAPI - Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Industriários.
f) IAPM - Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Marítimos.

Na década de 50, a articulação de interesse em torno da aprovação do projeto da Lei Orgânica reflete claramente a estrutura diferencial de poder entre os setores do operariado urbano e o acesso diferencial a benefí-

cios (quadro 3). Do lado da oposição ao projeto juntavam-se a liderança sindical oficial e os líderes petebistas, com apoio dos marítimos. Do lado favorável encontravam-se os setores operários mais bem localizados ao nível de estrutura de mercado.

O período 1960/1963 foi marcado pela intensificação do movimento operário, que se utilizou amplamente da greve política. A liderança desse movimento compunha-se, fundamentalmente, de grupos ideológicos de esquerda que tentavam quebrar o poder das "velhas oligarquias" sindicais vinculadas às redes clientelistas do Ministério do Trabalho.

O cenário das greves procurava fortalecer a imagem da capacidade de mobilização destas lideranças para viabilizar o programa de "reformas de base" que alteravam enormemente as regras do jogo no sistema. A resposta veio pronta e imediata. Em 1964, os setores mais conservadores da burguesia urbana e lideranças populistas estaduais articulam-se com representantes do setor agrário e, com o apoio militar, destroem a coalizção populista vigente, esmagam os movimentos de massa mais expressivos e articulam o novo regime autoritário do cenário político brasileiro. Era o fim de mais uma tentativa de "democracia liberal" no estilo doméstico da história brasileira.

Do ponto de vista da trajetória da política social, o período populista não deixou qualquer marca significativa em relação ao período anterior no sentido de sua utilização como instrumento, mesmo que compensatório, de ampliação das margens de direitos sociais de cidadania para as populações de baixa renda no Brasil.

Em primeiro lugar, as populações rurais foram sistematicamente excluídas do espaço reservado à cidadania para os setores urbanos. Em segundo, como muito claramente mostrou Malloy (1979), os benefícios distribuídos pelo sistema previdenciário reproduziam, de forma quase reflexa, a estrutura desigual do sistema de poder dos grupos da indústria e comércio e os representantes dos Estados das regiões Norte e Nordeste, que também se viam prejudicados pela distribuição proporcionalmente menor em relação aos Estados do Sudeste.

Finalmente, em 1960, a habilidade política do presidente Kubitschek levou a coalizção PSD-PTB a aprovar o projeto. Formalizou-se, então, no mais puro estilo corporativo, a integração sindicato-previdência, através de representação proporcional tripartite - governo, empregados, empregadores - nos recém-criados Conselho Superior de Previdência Social e Departamento Nacional de Previdência Social. Em ambos os órgãos, o presidente era escolhido pelo Conselho Tripartite. Mesmo após a unificação do sistema, manteve-se o padrão desigual, não mais no tipo de benefício distribuído, mas na qualidade dos serviços oferecidos. Por exemplo, o Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Bancários (IAPB), com menor número de associados (152 522), dispunha de renda *per capita* de Cr\$ 154,93 em 1960, enquanto o de Aposentadoria e Pensão dos Industriários (IAPI), com maior número de associados (1 477 493, em 1950), obtinha uma renda *per capita* de apenas Cr\$ 70,00 em 1960. Portanto, os serviços oferecidos (sobretudo de saúde) por um e outro instituto diferiam consideravelmente em qualidade.

Também a forma de financiamento do fundo, o sistema tripartite - governo, empregador, empregado -, reforçava o padrão de desigualdade. A

contribuição do governo, gerada pela taxa indireta, contava com alta probabilidade de que, em última instância, os custos recaíssem sobre os grupos de baixa renda. Nada assegurava que a contribuição dos empregadores não fosse repassada para o consumidor na forma de preços altos, ou para os próprios empregados pela compressão salarial.

Estes são apenas alguns dos indicadores que ilustram o padrão de desigualdade na estrutura interna do sistema. Do ponto de vista de sua performance como um todo, também deixava muito a desejar. Nos anos 40, para uma PEA acima de 26 milhões apenas 2,5 milhões estavam cobertos pelo sistema previdenciário, e, em 1950, para um total de população de aproximadamente 52 milhões só 3,3 milhões gozaram dos seus benefícios.

Finalmente, a posição de alta centralidade do sindicalismo operário no sistema populista em nada afetou, no sentido distributivo, os padrões históricos de desigualdade cristalizados na política social brasileira.

3.4 – Autoritarismo burocrático (c)

A fase populista na política brasileira, enquanto instrumento redistributivo dos benefícios gerados pela acumulação, não deixou marcas na trajetória da política social. Nesse período, houve, quando muito, um aumento relativo de ganhos para os setores do operariado urbano, na forma de favoritismo e clientelismo político, destinados a fortalecer oligarquias sindicais (pelegos) que, supostamente, exerciam liderança representativa na massa do operariado um tanto quanto amorfa.

A tentativa dos setores mais autônomos do operariado, no início dos anos 60, de transformar a “imagem” de poder que dispunha no sistema político em poder real na estrutura de sociedade, explicitou o grande vácuo existente entre o poder político e o poder econômico que, desde os anos 30, marcaram a trajetória de inserção destes setores na sociedade política brasileira.

Em 1964, a ameaça percebida pelos setores do empresariado urbano e a burguesia agrária, de ruptura da ordem política em favor dos setores radicais do movimento popular, foi suficiente para romper o equilíbrio de ordem populista e gerar, mais uma vez, a intervenção militar no sistema político. De imediato, o regime recém-implantado excluiu-se, pela força, das organizações populares e, gradativamente, vai retraindo o mercado político até o fechamento total da arena política institucionalizada. Inicia-se o período que muito adequadamente W. Guilherme denominou de “cidadania em recesso”.

E o espaço institucional de arena decisória pouco a pouco cede lugar à coalização militares-tecnocratas, que iria preencher todos os espaços de poder na sociedade brasileira até os dias atuais. A característica distintiva do regime autoritário pós-64 e aquele dos anos 30 é a total ausência de “responsabilidade” política. Nos anos 30, a tentativa de “frear” o movimento popular emergente, conjugada à possibilidade de confronto com a poderosa oligarquia agroexportadora, até então hegemônica, levou o Regime Vargas a buscar uma ampliação do escopo do conflito pela introdução, dentro do sistema, dos novos atores emergentes. O regime pós-64, ao contrário, não buscou, pelo menos ao nível político-institucional, qualquer suporte além da própria força coercitiva da organização militar. O intervencionismo estatal no mercado de trabalho anulou, pela coerção, a possibilidade da livre barganha,

ao invés de como em 30, transformá-la em negociação política sobre a ordem e sua estabilidade ao nível da sociedade global.

No contexto pós-64, a política social transforma-se num “instrumento técnico” de política econômica. As elites governamentais reduziram o escopo do conflito decisório no processo de formulação de políticas públicas a mera instância do confronto interburocrático. Da estratégia de desenvolvimento econômico baseado na lógica do “acumular para então distribuir” estariam os critérios de prioridade para as políticas públicas.

Neste modelo, a política social resulta de uma articulação “técnica” entre suas lógicas de natureza distinta: a econômica e a de segurança nacional. No “rationale” econômico a política social enfatiza a dimensão de qualificação de mão-de-obra expressa em programas de treinamento vocacional, e, na lógica de segurança, a ênfase recai sobre “integração nacional”, uma das metas básicas do regime nesse período. A estratégia administrativa da política social orienta-se pela coordenada centralização da estrutura do sistema previdenciário e pela coordenação de programas de impacto direto, como o Plano Nacional de Saneamento (PLANASA), o Plano Nacional de Alimentação (PRONAM), o Movimento Brasileiro de Alfabetização (MOBRAL), entre outros.

O sistema previdenciário sofreu sua maior mudança organizacional desde 30, com a criação, em 1966, do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), que passou a centralizar todos os Institutos de Aposentadoria (IAP), exceto o Instituto de Aposentadoria e Pensão do Servidor Civil (IPASE). A intenção política de centralização foi clara: visava-se recapturar para o interior do aparelho estatal as instituições que antes constituíam recursos políticos estratégicos nas mãos das elites populistas.

O sistema rapidamente expandiu-se na universalização de sua clientela. Em 1972, seus benefícios foram estendidos às empregadas domésticas e, em 1977, aos trabalhadores autônomos. Atingiu, então, a quase totalidade da população urbana do País. A taxa de contribuição de governo no sistema de financiamento é reduzida, em 1974, para 5% do total das receitas. Deixou, assim, ao empregado e empregadores a carga financeira do órgão. Em 1971, surge a primeira instituição previdenciária para o trabalhador rural (FUNRURAL), cujo financiamento se compunha de uma taxa de 2% sobre a comercialização dos produtos rurais e 2,5 sobre a folha de salários das empresas que contribuía para o INPS.

Ao desempenhar papel politicamente significativo, o FUNRURAL incorpora, através dos sindicatos rurais ou de trabalhadores rurais, uma grande parcela da população agrária. Os sindicatos servem como agências de prestação de serviços do FUNRURAL, que não dispõe de uma rede alternativa de agências. É provável que essa vinculação fosse o principal estímulo à rápida expansão de rede sindical, que passou de 224 unidades, em 1966, para 1 389, em 1973 (Anuário... 1974).

Ainda orientado pela estratégia de “recaptação” do sistema previdenciário, o Governo o desliga em 1974 do Ministério do Trabalho e cria o Ministério da Previdência e Assistência Social. Nesse mesmo ano, como órgão superior de formulação de política social no Brasil, é instituído o Conselho de Desenvolvimento Social, diretamente vinculado ao Executivo Federal.

Embora o desempenho elevado na direção de sua universalização constitua realmente avanço significativo do sistema previdenciário brasileiro, é necessário não esquecer que os padrões de desigualdade na estrutura interna do sistema permaneceram. Uma série de indicadores desagregados de distribuição de benefícios por espécie, como mostra Guilherme (1979), torna possível perceber que o impacto redistributivo real do sistema não foi dos maiores. Mas, se se levar em frente as mudanças no sentido restritivo da legislação trabalhista e sindical, como indicadores mais profundos de uma política social distributiva, a imagem gerada pela ampla extensão das políticas compensatórias transforma-se radicalmente.

Com base na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e complementações bem elaboradas, o Governo pós-64 conseguiu reduzir a quase zero o poder de barganha do trabalhador dentro do mercado de trabalho. Entre alguns instrumentos significativos desta estratégia está o FGTS e a Lei 4 725 de 1965, que retira do âmbito de negociação do mercado, embora regulada pela Justiça do Trabalho, a definição do salário mínimo, que passa para a órbita de decisão das autoridades financeiras.

O Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) (1966) substitui a garantia de estabilidade no emprego após dez anos. Esse fundo gerido pelo Banco Nacional da Habitação (BNH) é financiado exclusivamente pelo empregador, obrigado a depositar 8% do salário do empregado numa conta aberta nas agências bancárias. Além de um seguro em caso de desemprego, o FGTS foi justificado como um mecanismo redistributivo, uma vez que seu usuário poderia resgatá-lo, por exemplo, para a aquisição de moradia ou empreendimento empresarial próprio. Como é amplamente conhecido, todavia, tanto os objetivos deste fundo quanto suas conseqüências diretas não coincidem com a versão oficial dos interlocutores governamentais.

Seguramente, o FGTS foi criado para eliminar a garantia de estabilidade. Seus efeitos, ao contrário de distributivo, foram restritivos em relação ao empregado, porquanto aumenta a rotatividade no trabalho, com forte impacto negativo nos salários, e o fundo gerido pela BNH financiou o sistema de casa própria para os setores médios e privilegiados de classe média, em detrimento dos setores de baixa renda. Por exemplo, segundo Sérgio Azevedo (Azevedo, 1979), entre 1970/73 foram financiadas 402 324 unidades residenciais, das quais apenas 58 370 para o mercado popular, enquanto o restante beneficiou o mercado médio e econômico. Da mesma forma, quando se verificam os motivos de saques bancários do FGTS, constata-se que uma ínfima parcela diz respeito à aquisição e amortização de moradia. O volume maior destes saques refere-se à demissão sem justa causa. No período 1967/1975, no País, como um todo, 78% do total de saques (excluídos os de moradia) foram para o item demissão sem justa causa, enquanto os de moradia somaram apenas 0,5% deste total (Santos, 1979, p. 79, 121).

O Programa de Integração Social (PIS), instituído em 1970, segue o mesmo padrão do FGTS, em termos dos efeitos sobre a equidade. Financiado inteiramente pelo empregador, cujo tributo é imediatamente compensado pela redução das alíquotas do ICM, o PIS é apresentado como um instrumento redistributivo. É certo que, em termos de sua estrutura interna, é o único instrumento de política social que foge ao padrão de desigualdade cristalizado no sistema de contribuição previdenciária. O depósito a que tem direito o empregado é diretamente proporcional ao tempo de serviço e inversamente proporcional ao nível de renda. Logo, este plano tem algum efeito redistributivo. Entretanto, como assinala Roberto Santos, também as empre-

sas, e numa proporção muito maior, se beneficiam deste fundo, "na medida em que o PIS põe ao seu alcance recursos adicionais de crédito e juros baixos e em condições que, previsivelmente, resultarão em baratear o custo médio do dinheiro no mercado e induzir os bancos a uma política mais generosa de negociação" (Santos, 1973, p. 94).

Na área de legislação sindical, os efeitos restritivos não foram menos visíveis. O direito de greve foi praticamente abolido. Para se ter uma idéia do uso deste direito, entre 1969 e 1971, é suficiente olhar os números. De 302 greves realizadas em 1963, têm-se 25 em 1965, 12 em 1970 e zero em 1971. É desnecessário mencionar o que diz respeito à falta de legitimidade das lideranças na estrutura sindical. As intervenções eram constantes e sistemáticas. Por fim, sem espaço para ação representativa, os sindicatos foram-se transformando em meros apêndices do sistema previdenciário do governo, sem, entretanto, a contrapartida, como havia em 1930, de participação no sistema de influência da estrutura corporativa do Estado. O quadro 4, referente às despesas efetuadas por sindicatos da Grande São Paulo, evidencia a nítida predominância das atividades de assistência social sobre a propriamente sindical.

QUADRO 4
GASTOS DOS PRINCIPAIS SINDICATOS DA GRANDE
SÃO PAULO POR TIPO DE ASSISTÊNCIA
1972

SETOR	Nº DE SINDICATOS	PERCENTAGEM DE GASTOS	
		ASSISTÊNCIA Sindical	ASSISTÊNCIA Social
Todos os sindicatos	27	29,1	70,9
Industrial	18	23,2	76,8
Não-industrial	9	36,6	63,4

Fonte: MERICLE, S.K. Corporatist control of the working class: authoritarianism Brazil since 1964. In: MALLOY M.J., ed. **Authoritarianism and corporatism in Latin America**. Pittsburg: University of Pittsburg, 1977. p. 303-338. Informação: p. 316.

Pode-se afirmar que o período pós-64 constitui, na trajetória da política social, um movimento no qual maior ênfase se deu às de tipo compensatório. No entanto, essas políticas foram muito mais orientadas pela lógica da acumulação do que pela lógica redistributiva.

4 - CONCLUSÃO

Tentaram-se buscar evidências históricas para o argumento teórico desenvolvido de que a feição da política social no contexto capitalista reflete ganhos redistributivos para os setores de classe baixa. Mas sua feição, se mais pragmático-instrumental, reflete o poder de barganha autônomo destes setores. Se mais simbólico-expressiva, constitui estratégia integrativa

destes setores, não obstante dependa do grau de expansão do mercado político e do tipo de contexto histórico em que ocorre: liberal ou autocrático.

O caso brasileiro mostra, com razoável evidência, que a utilização teórica dessas duas dimensões é útil para se compreender o caráter da política social nas diversas fases da organização política do País. Deve-se ressaltar, no entanto, que a caracterização tardia do desenvolvimento industrial brasileiro marca profundamente a feição global da política social.

Mesmo em momentos nos quais prevaleceu a moldura liberal da política, a fragilidade do mercado de trabalho industrial e a conseqüente precariedade representativa dos autores fizeram com que a política social assumisse uma feição de acordo interelites. Não reflete, portanto, o real poder de barganha dos atores no cenário. Esse caráter elitista da política pública brasileira é reforçada pelo traço cooperativista que marca o sistema de articulação de interesses no País, especialmente a partir dos anos 30. Essas duas dimensões contextuais qualificam, no caso brasileiro, a hipótese inicial deste trabalho.

5 – REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- 1 ALFORD, Robert R. Paradigms of relations between state and society. In: LINDBERG, Leon M.; ALFORD, Robert R., CROUCH, Colin; OFFE, Claus, (Ed.). **Stress and contradiction in modern capitalism**. London: Lexington Books, 1975. p. 145-160.
- 2 ANUÁRIO ESTATÍSTICO DO BRASIL. Rio de Janeiro, IBGE, v. 35, 1974.
- 3 AZEVEDO, Sérgio de. Política de habitação popular: balanço e perspectivas. **Dados**, Rio de Janeiro, n. 22, p. 99-118, 1979.
- 4 BENDIX, Reinhard. **Work and authority in industry**. New York, Harper Torchbooks, 1963, 464 p.
- 5 BENDIX, Reinhard (Ed.). **State and society**. Berkeley: University of California, 1965. 648 p.
- 6 BORIS, Fausto. **Trabalho urbano e conflito social**. São Paulo: Difel, 1976. 283 p.
- 7 COIMBRA, M.A. E.L.S. **Política de bem-estar: uma periodização da experiência brasileira**. Belo Horizonte: s.n., 1979.
- 8 DAHRENDORF, R. Conflict and silenty: some coments on the social structure of german politics. In: BENDIX, R. (Ed.). **State and society**. Berkeley: University of California, 1965. p. 378-390
- 9 ERICKSON, Kenneth Paul. **Sindicalismo no processo político no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1979. 240 p.
- 10 FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Diretoria de Planejamento Social e Urbano. **Estudos de política Social em Minas Gerais**. Belo Horizonte, 1981, v., 1: Introdução: Estado e bem-estar no Brasil.
- 11 GOMES, Maria Angela Castro. **Burguesia e trabalho no Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978. 318 p.
- 12 LINDBERG, L. et al. **Stress and contradiction in modern capitalism**. London: Lexington Books, 1975. 450 p.
- 13 MACEDO, Roberto B.M. Uma interpretação alternativa da correlação entre emprego e salário nos estudos de demanda de mão-de-obra. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro v.6, n.1, p. 241-266, abr. 1976.
- 14 MALLOY, J.M. **The politics of social security in Brazil**. Pittsburg: University of Pittsburg, 1979. 200 p.
- 15 MIRECLE, S.K. Corporatist control of the working class: authoritarian Brazil since 1964. In: MALLOY, J.M., ed. **Authoritarianism and corporatism in Latin America**. Pittsburg: University of Pittsburg, 1977. p. 303-38.
- 16 MORAIS FILHO, Evaristo. **O problema do sindicato único no Brasil**: São Paulo: Alfa-Omega, 1978. 403 p.
- 17 MORLEY, Samuel A.; BARBOSA, Milton; SOUZA, Maria Cristina Cacciamali de. Evidências no mercado interno de trabalho; durante um processo de rápido crescimento econômico. **Estudos Econômicos**. São Paulo, n.7, n.3, p. 61-101, set./dez. 1977.
- 18 O'DONNELL, Guillermo. Sobre o "corporativismo" e a questão do Estado. **Cadernos do DCP**, Belo Horizonte, n.3, p. 1-54, mar. 1976.
- 19 OFFE, Claus. Advanced capitalism and the welfare state. **Politic and Society**, Los Angeles, n.2, n.2, 1972.
- 20 PIZZORNO, A. Political exchange and collective identity in industrial conflict. In: CROUCH, C. & PIZZORNO, A., ed. **The resurgence of class conflict in Wester Europe since 1968**. New York: Holmes & Meier, 1978. v.2, p. 277-98
- 21 RIMLINGER, Gaston V. **Welfare policy and industrialization in Europe, America and Russia**. New York: John Wiley, 1971. 362 p.
- 22 RODRIGUES, José Albertino. **Sindicato e desenvolvimento no Brasil**. São Paulo: Símbolo, 1979. 223 p.
- 23 SANTOS, Roberto. **Leis sociais e custo de mão-de-obra no Brasil**. São Paulo: LTR, 1973. 393 p.
- 24 SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e justiça; a política social na ordem brasileira**. Rio de Janeiro: Campus, 1979. 138 p.
- 25 SIMÃO, A. **Sindicato e estado**. São Paulo, Dominus, 1966. 245 p.
- 26 STINCHCOMBE, Arthur L. Social structure and organizations. In:

MARCH, James G., ed. **Handbook of organizations**. Chicago: Rand Mc Mally College, 1965. p. 142-93.

- 27 TORRE, Juan Carlos. Esquema para a análise dos movimentos sociais na América Latina. **Revista de Cultura Contemporânea**, São Paulo, v.1, n.2, p. 67-74, jan. 1979.
- 28 VIANNA, Luiz Werneck. **Liberalismo e sindicalismo no Brasil**. 2.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978. 288 p. (Estudos Brasileiros, 12).
- 29 WEFFORT, F. **O populismo na política brasileira**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978. 181 p.