

# Sociedade e Estado

Revista Semestral do Departamento de Sociologia da UnB vol.1 N°1 jun/86

## Estado, Cidadania e Movimentos Sociais



DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA DA UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA



*Editora Universidade de Brasília*

Todos os artigos apresentam as perspectivas teóricas divergentes a respeito do conceito de cidadania, assim como as tendências da política brasileira, a cidadania em relação à cultura afro-brasileira, além da observação específica de programas de governo no que se refere à política da saúde no Brasil, às políticas salariais, à política de comunicação e à política de emprego.

Este primeiro volume da revista *Sociedade e Estado*, do Departamento de Sociologia da UnB, tem por objetivo discutir o tema Estado e Cidadania, mais do que nunca atual nestes tempos em que se elege uma Assembléia Nacional Constituinte, onde todos estes temas estarão em discussão.

Uma das primeiras preocupações para quem estuda o problema da conquista da cidadania plena em nosso país passa pela problemática da igualdade, um tema desenvolvido pela professora Patyara Amazoneida Pereira. Escreve ela que "igualdade, cidadania e democracia convertem-se em valores liberais que não só servem para justificar a ampliação da intervenção do Estado na sociedade mas também para fornecer uma imagem apolítica da constituição do Estado de Bem-Estar". Já Vicente de Paula Faleiros considera que a principal tarefa do governo é a de reconquistar a credibilidade usando o discurso do consenso, da moralização e da competência para reduzir a assimetria entre o poder do Estado e as lutas populares.

Do ponto de vista antropológico, o Estado e a Nação são peculiares principalmente na medida em que são formações sociais recentes. Por definição, os membros de uma nação-estado são considerados cidadãos, e

SOCIEDADE E ESTADO

---



SOCIEDADE E ESTADO

---

Revista Semestral do Departamento de Sociologia da UnB

---

Volume 1 – Campus Universitário – 70.910. – DF – Junho de 1986

# ESTADO, CIDADANIA E MOVIMENTOS SOCIAIS

*Coordenação geral:* Maria Lúcia Maciel

*Coordenação do Volume 1:*

João Gabriel L. C. Teixeira

Vilma de Mendonça Figueiredo

Benício Viero Schmidt

Programa Nacional de Desburocratização



*Editora Universidade de Brasília*

Impresso no Brasil  
Sob responsabilidade do Departamento de Sociologia da  
Universidade de Brasília  
Campus Universitário – Asa Norte  
70.910 Brasília – Distrito Federal

Copyright © 1986 by Editora Universidade de Brasília

É permitida a reprodução de artigos com a menção da fonte

*Equipe Técnica:*

*Capa:*

Magno Ernesto Cavalcanti

*Revisão e Coordenação Gráfica:*

Esmeraldino Henrique da Silva

ISSN: 0102-6992

Ficha Catalográfica

elaborada pela Biblioteca Central da Universidade de Brasília

S678e Sociedade e Estado: revista semestral do Departamento de  
Sociologia da UnB. Vol. 1 – jun. 1986 – Brasília, Editora  
Universidade de Brasília.  
semestral.

1. Estado – Política. 2. Sociedade. II. Universidade de  
Brasília. II. Título.

## SUMÁRIO

Introdução – – <i>Maria Lúcia Maciel</i>	7
O Estado de Bem-Estar e as Controvérsias da Igualdade – <i>Potyara Amazoneida P. Pereira</i>	11
Estado e Massas na Atual Conjuntura – <i>Vicente de Paula Faleiros</i>	25
Tendências da Política Brasileira (Até o fim da Década) – <i>Walder de Góes</i>	39
Sem Lenço, Sem Documento – <i>Mariza Peirano</i>	49
Cidadania e Cultura Afro-Brasileira – <i>José Geraldo de Souza Júnior</i>	65
Situação Sócio-Política e a Prática de Saúde no Brasil – <i>Benício Viero Schmidt</i>	71
A Modernização da Produção na Visão de Trabalhadores Sindicalizados – <i>Vilma de M. Figueiredo e Caetano Ernesto F. de Araújo</i>	87
Política de Emprego no Brasil: Avaliação e Sugestões – <i>Ricardo R. A. Lima</i>	101
Políticas Salariais no Brasil: Efeitos e Sugestões – <i>Lívio W. R. de Carvalho</i>	119
Comunicação e Transição no Brasil (Propostas de Mudanças de Políticas de Comunicação) – <i>José Salomão David Amorim</i>	131





# ESTADO, CIDADANIA E MOVIMENTOS SOCIAIS

Maria Lúcia Maciel \*

## INTRODUÇÃO

O trabalho desenvolvido no Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília nos últimos meses, com o apoio do Programa Nacional da Desburocratização, inspirou a seleção dos textos que compõem este volume.

A intenção foi escolher textos de produção recente na Universidade de Brasília que tocassem o tema Estado e Cidadania, tomado num sentido amplo e incluindo os movimentos de pressão e participação social pela conquista dos direitos da cidadania plena. Obteve-se, assim, um amplo leque de perspectivas na discussão do papel do Estado e da participação de setores diversos da sociedade, do ponto de vista político, social e econômico.

Inicia-se esta discussão com uma apresentação de perspectivas teóricas divergentes a respeito do conceito de cidadania – eixo central da discussão mais ampla –, da igualdade e do Estado de Bem-Estar. Este texto, de Potyara Amazoneida Pereira, mostra como o uso habitual – fácil e mecânico – de termos como igualdade, cidadania e direito civis pode escamotear diferenças sócio-econômicas que o Estado de Bem-Estar preserva.

Esta é uma discussão que permeia o pano de fundo dos outros trabalhos que se seguem, independentemente de suas opções teóricas.

Vicente de Paula Faleiros dá continuidade à discussão teórica, aplicando ao caso brasileiro e, especificamente, ao período de redemocratização, o debate sobre deslocamentos recentes na relação entre Estado e movimentos sociais na luta pelos direitos fundamentais do cidadão.

Vemos, nestes dois trabalhos, a visão crítica da ação do Estado e a ambigüidade das chamadas políticas públicas que se reflete nos estudos mais empíricos apresentados em seguida.

As tendências da política brasileira sucintamente apresentadas por Walder de Góes retomam, nas entrelinhas, as ambigüidades expostas de forma mais teórica nos trabalhos acima e demonstram que a conciliação entre

---

\* Professora do Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília.

forças sócio-políticas conflitantes continua sendo a norma que rege a atuação do Estado brasileiro, acima e além dos deslocamentos que possam ser provocados pela sociedade civil em sua capacidade atual de organização e pressão.

Em “Sem Lenço Sem Documentos”, Mariza Peirano discute, de forma lúcida e original, a questão da simbologia do “papel” na percepção da cidadania, apontando, no caso brasileiro, para o processo contraditório da disseminação autoritária de um modelo democrático. Esse texto é extremamente relevante para qualquer discussão sobre a maneira como se constitui a idéia de “cidadania”.

Mas a identidade não é um problema apenas de documentos. Vemos, no texto de José Geraldo de Souza Júnior, como ela constitui também, e ao mesmo tempo, problema jurídico, cultural e ideológico na discussão do “lugar” da cultura afro-brasileira diante da questão da cidadania. O autor retoma a crítica ao conceito de pluralismo jurídico, mostrando que a luta por direitos de cidadania plena é um conflito que já não pode mais ser camuflado pela noção ideológica de igualdade jurídica.

A análise feita por Benício Viero Schmidt das políticas de saúde no Brasil focaliza a saúde enquanto mercadoria – a ser produzida, circulada, distribuída e consumida – e como parte das “condições gerais da produção”. Este texto toca, por este caminho, as discussões teóricas dos dois primeiros textos ao evidenciar a contradição entre o discurso que apresenta a saúde como “direito de todos” e o papel do Estado como correia transmissora de novos interesses empresariais no setor saúde.

Esta questão dos direitos do cidadão está implícita na relação entre política estatal e percepção e atuação dos trabalhadores na área rural. A política de modernização pela introdução de novas tecnologias na produção de soja e de cana-de-açúcar, segundo Vilma Figueiredo e Caetano F. de Araújo, não é derivação automática do modo de produção capitalista. Haveria espaço para os pequenos produtores rurais nas decisões de formulação e implementação de aplicações tecnológicas no Brasil sem comprometer as bases da acumulação capitalista; esta participação poderia mesmo aumentar a eficácia da articulação pesquisa/setor produtivo.

As mesmas contradições aparecem num contexto diferente e do ponto de vista da eficácia econômica das políticas estatais nos textos de Ricardo Lima – sobre políticas de emprego – e de Lívio Carvalho – sobre políticas salariais.

Todas essas questões acabam passando, mais cedo ou mais tarde, de maneira velada deformada ou direta pelos meios de comunicação. O estudo de José Salomão D. Amorim coloca em debate o controle e a pressão – do Estado e/ou da sociedade – sobre formas de comunicação que representam, por um lado, a matriz hegemônica na formação das consciências e, por outro lado, um direito do cidadão.

Embora estes textos possam parecer, à primeira vista, tratar de temas disparatados, uma leitura atenta dos conteúdos e a atenção às implicações políticas de cada questão mostram que eles se colocam todos em torno de um eixo comum: a idéia de que tanto os conceitos quanto a realidade de “cidadania”, “Estado” e “direitos” variam historicamente segundo a composição de forças de cada momento.

A contradição – ou o fosso – entre as percepções na sociedade dos direitos e necessidades do cidadão e a prática das políticas governamentais no Brasil atual é constatação comum a todos os estudos aqui apresentados, independentemente de seus pontos de partida teóricos e metodológicos.

Fica implícito – quando não está explícito – no conjunto que a cidadania plena só pode ser resultado de um processo de conquista, o qual pressupõe um grau cada vez maior de organização e conscientização da sociedade civil. Em suma, o que se coloca como meta é a cidadania conquistada numa superação histórica da “cidadania regulada”.



# O ESTADO DE BEM-ESTAR E AS CONTROVÉRSIAS DA IGUALDADE

Patyara Amazoneida P. Pereira \*

## APRESENTAÇÃO

Este estudo se constitui em um ensaio de análise conceitual sobre a problemática da desigualdade social.

Seu propósito não é outro senão – além de organizar as nossas idéias a respeito de conceitos complexos, identificando a sua substância e descobrindo a sua filiação teórica e ideológica – o de problematizar a forma um tanto mecânica e nominal com que, as mais das vezes, se vem falando (mormente no Serviço Social) *er*.1 igualdade, cidadania e direitos fundamentais. Ao nosso ver, uma das principais implicações que tal procedimento provoca é o de confundir o pensamento marxista (principalmente o marxiano) sobre essa temática, com o ideário liberal-burguês que, ao defender a luta por direitos *iguais*, escamoteia as diferenças sócio-econômicas e transforma o conflito de classe em conflito de direitos, ou de direitos e deveres, como tão bem soube arquitetar teoricamente o pensador moderno T. H. Marshall – hoje muito festejado nas ciências sociais.

É com essa preocupação que ensaiamos as idéias que se seguem sem a pretensão, é claro, de apresentar um pensamento acabado. Efetivamente, o nosso grande empenho é o de resgatar em torno das discussões sobre política social (também bastante em voga) a contribuição valiosa e pouco explorada de Marx, e ressaltar a especificidade de sua concepção sobre o problema da igualdade.

## INTRODUÇÃO: A PROBLEMÁTICA DA IGUALDADE SOB A JUSTIFICAÇÃO DO ESTADO SOCIAL

O problema atual da compreensão da política social apóia-se, em grande parte, no fato de que todas as exigências que a ela formalmente se atribuem incidem no conceito de *igualdade*, tal como ainda se entende na

---

\* Professora do Departamento de Ciências Sociais da Universidade de Brasília.

ideologia liberal. Política Social é vista, então, como aquele conjunto de medidas administradas pelo Estado, tendo em vista a diminuição das desigualdades sociais; ou seja, aquelas medidas capazes de facilitar o acesso a bens essenciais de produção pública ou privada daqueles indivíduos ou grupos que se encontram, neste particular, em posição desvantajosa perante outros indivíduos ou grupos em uma mesma sociedade.

Essa igualdade, porém, escorada agora numa justificativa social, e não mais apenas em requerimentos de natureza civil e política, como acontecia nos séculos XVIII e XIX, passou a ter o seu escopo conceitual ampliado, constituindo-se, forçosamente, em um postulado básico e inerente à própria concepção liberal de cidadania, ou mesmo democracia.

Igualdade, cidadania e democracia convertem-se, assim, em valores liberais que não só servem para justificar a ampliação da intervenção do Estado na sociedade, mas também para fornecer uma imagem apolítica da constituição do Estado de Bem-Estar. Afinal, o desenvolvimento e consolidação dessa vertente de ação estatal não se fez sem relutâncias e reformulações de critérios de avaliação da eficácia dos mecanismos sociais básicos até então vigentes e, portanto, sem conflitos. Era preciso, pois, face ao reconhecimento de que a desigualdade não era o resultado da índole fraca ou preguiçosa dos que possuíam *menos*, criar medidas que, por um lado, impedissem que isso fosse percebido, criticamente, por estes e, por outro, garantissem a própria eficiência econômica do modo de produção capitalista. Trata-se, sem dúvida, de medidas eminentemente políticas, mediante as quais cabia ao Estado regular não só o trabalho – introduzindo certos procedimentos que evitassem a dilapidação da força produtiva viva (e sua possível resistência) – mas também regular a reprodução do capital estabelecendo diretrizes que prevenissem a anarquia concorrencial.

Como é óbvio, isso não transparece no conceito liberal de igualdade, seja em sua versão mais restrita, seja na ampliada, quando, no nosso século, seguindo a concepção de Marshall (1967) sobre cidadania, passou-se a falar em “direitos sociais” como uma categoria formal-processual, que revela muito mais o aperfeiçoamento evolutivo das instituições do Estado, do que as pugnas travadas entre classes sociais antagônicas face às desigualdades. É como se tal conceito resultasse de uma base de consenso entre pessoas de razão e boa vontade sobre o papel do Estado benfeitor. . .

Na prática histórica, porém, vemos a inadequação desse conceito pois a própria ideologia liberal, em nome da igualdade, cria e recria mecanismos semânticos e operativos que se, de certo modo, reformulam seus valores originais, na verdade não perseguem os novos valores em seu sentido real. A igualdade são sempre acrescentadas adjetivações que mudam ou restringem o seu conteúdo substantivo, parcializando ou dificultando, de fato, o acesso das classes subalternas à igualdade e à cidadania. É o caso da igualdade de oportunidades, de *status*, dos direitos civis, políticos e sociais, etc.

Constatamos, assim, que no marco das exigências que justificam a criação e o desenvolvimento de medidas práticas, para pôr cobro às flagrantes e incômodas desigualdades sócio-econômicas na sociedade industrial capitalista, subjazem valores e práticas contraditórias. Ao mesmo tempo em que tais valores se identificam com fins humanitários, apontando para a substituição da concepção liberal do Estado mercantilista pelos ideais coletivistas e intervencionistas do Estado benfeitor, privilegiam, ainda, o individualismo e o utilitarismo sob a capa da política social.

Sendo assim, o que deve chamar a atenção na doutrina do bem-estar social é menos a sua vaguidade ou ambigüidade conceitual – incorporando categorias que a situam, estrategicamente, entre o liberalismo e o socialismo – e mais a forma contraditória como ela se operacionaliza. Aí, ao invés da lei espontânea de harmonização entre interesse individual e o bem coletivo, defendido pelo liberalismo, o que ressalta é a perseguição de harmonias criadas artificialmente com vantagens de uns em detrimento de outros. É como diz Bell: “a escada que conduz ao Paraíso já não pode apoiar-se na fé; tem que ser empírica: a Utopia tem de especificar *aonde* queremos ir, *como* chegaremos ali, o custo do experimento e alguma idéia e justificação acerca de *quem* pagará” (Bell, 1960: 400). Para tanto, abre-se mão das explicações naturais (liberais) e históricas (de cores socialistas) e restabelece-se, ao nível pragmático, o velho objetivo utilitarista burguês segundo o qual, ao contrário dos valores aristocráticos, todos devem ser úteis à sociedade, colocando-se à sua disposição não a igualdade mas “oportunidades iguais”. Nesse sentido, os úteis são todos os que produzem bens e serviços de que outros necessitam, e não apenas consomem como fazia a nobreza.

É evidente que nesta noção de igualdade postula-se não só a existência de um mercado, onde se compram e se vendem os bens necessários à máxima satisfação individual, como modifica-se o teor da proposta de igualitarismo na sua acepção original. Agora, ao invés de um nivelamento natural entre segmentos diferenciados da sociedade, típico e específico das pequenas comunidades, temos uma igualdade meritocrática, definida pelas classes dominantes, na qual as oportunidades de nivelamento estariam disponíveis para serem aproveitadas de acordo com o grau de esforço de cada um. Sob essa ótica reiteram-se as conceptualizações formalistas da igualdade, necessárias à justificação de uma sociedade competitiva e dividida em classes, deslocando-se para a esfera do direito, do *status* e do esforço individual o que só seria efetivamente explicado e obtido ao nível das transformações estruturais. É que sem essa justificação ficaria difícil explicar, no modelo liberal, a ação “protetora” do Estado junto aos “incapazes” e “inúteis” que não conseguiram aproveitar-se das oportunidades sociais e, muito menos, da preservação da desigualdade apesar da existência de um Estado de feições humanitárias.

Percebemos, pois, que a existência do Estado Social não decorre, efetivamente, do ideal de igualdade hoje proclamado em escala mundial, mas da imperatividade de administrar o mais eficientemente possível a desigualdade, visando mantê-la dentro de limites econômico e político, socialmente aceitáveis. Assim sendo, a ação benfeitora do Estado não apenas procura atender os imperativos de eficiência capitalista, escorada em recomendações éticas de criar uma sociedade melhor, mas também tenta operacionalizar estrategicamente essas recomendações face às imposições, nesse sentido, pelos que se sentem em posição desigual.

Resulta claro, pois, que a realidade do Estado de Bem-Estar, uma vez questionada a ideologia liberal, é extremamente complexa e contém em si as mais agudas contradições entre interesses divergentes, próprios das sociedades de classe. Por isso, qualquer análise rigorosa sobre esta realidade tem, ao nosso ver, de colocar, de pronto, a questão de se a intervenção do Estado junto às desigualdades sociais representa um recurso a favor ou contra elas.

Esta é a questão que procuraremos analisar neste ensaio, recorrendo tanto às principais teorias que serviram de suporte às idéias liberais da igualdade, quanto às que contradizem essas idéias. Mas, dada a nossa prévia convicção de que a lógica liberal não dá conta de explicar a complexidade efetiva do Estado de Bem-Estar, tomaremos como marco de referência o segundo grupo de teorias, ou seja, as explicações marxistas para, partindo da utopia liberal da igualdade, desvendar as reais conexões entre a ampliação da ação intervencionista estatal, na sociedade capitalista moderna, e a persistência da desigualdade social. Em outras palavras isto quer dizer que, para entendermos a igualdade, não devemos limitar-nos a ver nela um simples modo de regulamentação processual da atividade estatal, mas sim a sua relação com a sociedade.

Nessa perspectiva impõe-se, antes de entrarmos diretamente no tema proposto, a explicitação de nossa concepção teórica acerca do caráter do Estado capitalista moderno, já que na própria abordagem marxista do Estado existem controvérsias que precisam ser cotejadas e aclaradas.

#### O CARÁTER DO ESTADO CAPITALISTA: DEFINIÇÃO DE NOSSO POSICIONAMENTO TEÓRICO

Ao nosso ver, falar de Estado significa referirmo-nos a um modelo de dominação. Mas – atentemos bem – não se trata de um modelo semelhante ao que é propugnado por Weber (1974), segundo o qual o Estado é o único detentor do “monopólio da violência”, sob um ponto de vista eminentemente formal. Não se trata, pois, de privilegiar os atos de soberania, em última instância, sem revelar a dinâmica contraditória da relação de violência, salientando-se, apenas, os “feitos” isolados e predestinados de líderes carismáticos na mudança política, como propõe a teoria weberiana.



A dominação a que nos referimos é um processo muito mais complexo que aquele resultante de uma racionalidade formal-legal que incumbe ao conjunto das leis o poder coercitivo sobre os cidadãos. É um processo que não se esgota nos limites do Estado de Direito – julgado hierarquicamente superior às outras formas de Estado pela burguesia nascente e contestadora do Estado absoluto, policial e militarista, e do Estado benfeitor de “feições socializantes”, na sua luta por fazer prevalecer os seus interesses. Trata-se, sim, de um processo que, englobando o conteúdo, o procedimento e as regras da atividade estatal, privilegia, sobremaneira, as relações contraditórias de interesses entre o intraclasses, e os possíveis resultados da ação do Estado. Em suma, significa privilegiar uma ação política institucionalizada que por ser coordenada pelas frações dirigentes das classes hegemônicas, cria e recria as condições para a reprodução e a expansão do capital e as formas de apropriação do excedente produzido pelos trabalhadores.

Mas, tal processo não se dá de forma mecânica e predeterminada, como sugerem algumas visões simplistas do caráter da dominação do Estado, indicando o prevalecimento de duas visões polares incorretas: a que vê no Estado o organizador da sociedade onde a organização das classes sociais é débil; e a que concebe o Estado como um instrumento das classes dominantes, por elas manipulado, e colocado, estritamente, a seu serviço.

Ora, sabemos que nenhuma dessas visões é convincente. No primeiro caso, prepondera a influência da concepção liberal que, por necessidade lógica e ideológica, tende a aceitar a tese da separação entre Estado e Sociedade, colocando o Estado acima dos interesses de classe. Destarte “dizer que uma burguesia local é débil pode ser um fato empiricamente correto” – como nos faz ver Kowarick (1979: 7) – “mas dizer que o Estado constitui, por si só, o princípio unificador da nação” significa encará-lo como totalmente autônomo das forças sociais concretas, o que constitui um erro.

No segundo caso, o equívoco fica por conta do reducionismo marxista que ao determinar o político pelo econômico esvazia a primeira instância de quaisquer potencialidades de autonomia no jogo do poder. Nesse sentido, os que postulam tal visão parecem esquecer que neste processo há muitas mediações e que, por isso, ele é eminentemente contraditório (Kowarick: id. Ib). Segundo Offe e Ronge (1976) essa ótica apoiando-se muito mais em o *Estado e Revolução*, de Lenin, do que no *18 Brumário* de Marx, conduz a doutrinas do tipo “capitalismo monopolista do Estado”, que contêm a afirmação estereotipada de uma aliança conspiratória do Estado com os monopólios, revelando uma simplificação descabida da relação entre Estado e os setores privados.

A visão alternativa de corte marxista (não reducionista) e que tem sido postulada por autores contemporâneos, merecendo o nosso endosso, é

aquela que entende ser o Estado uma condensação de relações de forças sociais (Poulantzas), expressando, aí, as contradições das classes contrapostas. Nesse sentido, o Estado “nem (só) está a serviço e nem (só) é instrumento de uma classe contra outra, da mesma forma em que as classes subalternas não são apáticas (ou não partícipes), e nem tampouco são as conquistadoras exclusivas de “políticas”. Na verdade a estrutura e atividade do Estado consistem na imposição e na garantia duradoura de regras que institucionalizam as relações de classe específicas de uma sociedade capitalista (Offe e Ronge, op. cit: 2) e, conseqüentemente, lhe impõem compromissos com todos os membros de uma sociedade de classes. Na base desses compromissos, porém, sobressaem as principais contradições da dominação estatal que podem ser detectadas em duas dimensões: uma, ao nível do bloco no poder, resultante das alianças de classe ou de frações dominantes que, por não serem unívocas, transformam o Estado em Estado-relação, ou seja, em uma instituição “constituída – dividida de lado a lado pelas contradições de classe” no seu próprio seio; (Poulantzas, 1981: 152) e outra *dimensão*, caracterizada como contradição principal, revelando a existência de antagonismos entre classes opostas (as dominantes e as subalternas) em vista dos quais o Estado assume posições ambivalentes: ao mesmo tempo que procura excluir as classes dominadas das vantagens do processo de produção capitalista tem, em certa medida, de acatar alguns de seus interesses. “Mas esse papel do Estado diante das classes dominadas, tanto como seu papel frente ao bloco no poder, não deriva de sua racionalidade intrínseca como entidade ‘exterior’ às classes dominadas. Ele está igualmente inscrito na ossatura organizacional do Estado como condensação material de uma relação de forças entre classes. O Estado concentra não apenas a relação de forças entre frações do bloco no poder, *mas também* a relação de forças entre estas e as classes dominadas.” (Poulantzas, op. cit.: 161-162).

Assim, não podemos conceber um Estado que esteja sistematicamente em defesa de interesses particulares de uma determinada classe. O que ocorre, de fato, em sua dinâmica contraditória, em face do movimento das forças sociais, é o estabelecimento de estratégias que consistem em criar condições de reprodução do sistema capitalista e, portanto, da reprodução da sociedade dividida em classe. Para tanto, o Estado cria e recria as condições que mantêm as normas de exclusão econômica e política, sob as quais se assenta o pacto de dominação, mas assegura, ao mesmo tempo, a satisfação de interesses das classes e frações dominantes e de certas demandas das dominadas, mesmo que estas possam causar resistências e oposições por parte dos grupos hegemônicos.

Tais argumentos, apesar de não indicarem uma teorização acabada do Estado, fornecem-nos os fundamentos necessários para compreendermos a dinâmica das contradições pertinentes à questão da igualdade, como

categoria básica justificadora das políticas sociais, bem como o posicionamento de pensadores sociais ante ela.

É o que analisaremos a seguir.

### AS CONTROVÉRSIAS DA IGUALDADE: ABORDAGEM TEÓRICA E CONTEXTO HISTÓRICO

A declaração de igualdade pelos democratas burgueses no século XIX é uma valoração que pressupõe desigualdades reais que necessitam ser avaliadas e/ou corrigidas, sob o risco de se instituir uma sociedade negadora dos direitos fundamentais do cidadão. Trata-se, sem dúvida, de uma declaração de escasso conteúdo normativo, mas de uma largueza tal, do ponto de vista interpretativo, que tem sido possível encontrá-la em concepções que divergem radicalmente entre si, no que concerne à idéia de organização política, econômica e social de uma sociedade democrática.

Assim, se retrocedermos até a Antigüidade, veremos que no decorrer do tempo a discussão em torno da igualdade é polêmica, posicionando-se os pensadores ora a favor ora contra ela, tendo em vista, sempre, o aperfeiçoamento e bom funcionamento da sociedade. Aristóteles, por exemplo, via a desigualdade que existia na escravidão de sua época como algo dado pela natureza e, portanto, merecedora de justificação cultural. A determinação natural, aliás, foi o critério básico em que se apoiaram várias correntes de pensamento para fundamentar os seus argumentos a favor ou contra a igualdade. Mas, até o século XVIII preponderou na teoria dominante (a liberal-burguesa) a suposição de que os homens são por natureza desiguais, o que justificaria a existência de uma ordem hierárquica na sociedade.

Foi somente com os defensores do direito natural, no século XVIII, que a igualdade foi postulada, também, como algo natural, criando-se, a partir daí, os requisitos teóricos para uma concepção política desse conceito. Desde então, a afirmação de que todos os seres humanos nascem iguais passou a figurar seja nas proclamações formais dos direitos dos homens (veja-se a Declaração de Independência Americana, de 1776, e a Declaração Francesa dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789), seja no idário político dos que negavam a ordem vigente (os anarquistas e os socialistas, por exemplo).

Rousseau, considerado o pai espiritual da concepção burguesa da democracia, e portanto um defensor da igualdade, foi um dos primeiros a problematizar a relação entre igualdade e liberdade, assumindo posição oposta à sustentada por Hobbes. Assim, em lugar de admitir ser o homem primitivo um ente selvagem que age sob o desejo de poder, de riquezas e de propriedades, como entendia Hobbes, e por isso necessita de um contrato para constituir um Estado que impeça a sua destruição, ele concebia a civilização como perturbadora da paz inerente às sociedades primitivas. Ao

seu ver, então, a igualdade e a liberdade, que representam bens naturais dos homens, devem constituir-se na sociedade de homens livres, iguais e soberanos, garantida por contrato, e não num Estado separado do povo. A idéia de contrato, pois, também está presente nas postulações de Rousseau – o que revela, como adverte Gruppi (1980: 18), a sua mentalidade comercial e o seu individualismo burguês – só que, ao contrário de Hobbes, e mesmo de Locke, não é o contrato que produz a sociedade, o governo e o Estado. “O contrato só constitui a sociedade, a qual deve servir à plena expansão da personalidade do indivíduo” (Gruppi, id: ib.). O órgão soberano, então, não é o Estado, mas a assembléia representativa do povo. O príncipe é apenas um *employé*, um funcionário do verdadeiro soberano – o povo – que pode destituí-lo de suas funções caso ele não as cumpra satisfatoriamente.

Contudo ( aí entra a problematização da relação entre igualdade e liberdade) a igualdade, para ele, era o bem fundamental. Isso gerou, ao nível teórico e ideológico, grandes polêmicas pois, para muitos, a igualdade à custa do controle da liberdade, conduziria a uma democracia mutilada. Teóricos liberais conservadores do porte de Tocqueville (1962), por exemplo, viam nessa tendência a instauração de um quadro cujas consequências seriam prejudiciais para a liberdade: tirania da maioria, supressão da divisão dos poderes e do federalismo, o nivelamento da educação e a extensão da mediocridade. Por outro lado, a liberdade sem igualdade, como lembra Ruffolo (1979), traz em si as possibilidades de incitamento e conflito, o que pode criar a esperança de se conquistar a igualdade<sup>1</sup>.

O privilegiamento da igualdade sobre a liberdade em Rousseau, constitui um primeiro ponto de reflexão acerca da natureza e da índole deste princípio. Que tipo de igualdade é defendida por ele? Como ele resolve, teoricamente, o problema da desigualdade? E quais as afinidades ou divergências que apresenta – tanto na concepção quanto na resolução da igualdade – com o ponto de vista marxiano?

Na verdade Rousseau refere-se, preponderantemente, à igualdade jurídica, à igualdade perante às leis, embora chegue, conforme salienta Gruppi (op. cit: 19), a compreender que existe um problema de igualdade econômico-social. No entanto, a desigualdade econômica e social que ele via como resultante da institucionalização da propriedade privada (a qual condenava) tinha a sua explicação ao nível das regulamentações

---

1. Uma das mais recentes teorias vinculadas à idéia de “justiça”, embasada no princípio da *liberdade*, é a de JOHN RAWLS. Segundo ele, para que seja alcançado o bem-estar econômico numa sociedade é preciso que: a) cada pessoa tenha igual direito ao uso o mais extensivo possível de liberdades básicas; e b) frente às desigualdades sociais e econômicas os menos favorecidos recebam maior benefício, e todos contem com uma justa igualdade de oportunidades no acesso aos ofícios profissionais e posições. Contudo, a primeira exigência é, para ele, fundamental, e assenta-se na convicção de que nenhuma melhoria na igualdade deve prejudicar a liberdade. (RAWLS: 1981).

formais. Em seu *Discurso sobre a Origem e os Fundamentos da Desigualdade entre os Homens* isso fica bem patente quando conclui: “sendo quase nula a desigualdade no estado de natureza, deve sua força e seu desenvolvimento a nossas faculdades e aos progressos do espírito humano, tornando-se, afinal, estável e legítima graças ao estabelecimento da propriedade e das leis. Conclui-se, ainda, que a desigualdade moral, autorizada unicamente pelo direito positivo, é contrária ao direito natural sempre que não ocorre, juntamente e na mesma proporção, com a desigualdade física – distinção que determina suficientemente o que se deve pensar, a esse respeito, sobre a espécie de desigualdade que reina entre todos os povos policiados, pois é manifestamente contra a lei da natureza, seja qual for a maneira por que a destinamos, uma criança mandar num velho, um imbecil conduzir um sábio, ou um punhado de pessoas reurgitar superfluidades enquanto à multidão faminta falta o necessário” (Rousseau, 1978: 282).

Disso depreendemos que, para Rousseau, a solução do problema de uma igualdade universal, compreende o seu reconhecimento de que existem duas espécies de desigualdades – a formal e a natural – e exige a aplicação do critério do mérito e das condições pessoais na sua efetivação. “Quer dizer, exige, por outras palavras, uma igualdade fundada no reconhecimento – social – das desigualdades ou diferentes capacidades e possibilidades de todos os homens, sem exceções”. (Della Volpe, 1982: 112). Está aí, sem dúvida, o germe da concepção da igualdade de oportunidades, tão explorada pelo sistema capitalista; mas, paradoxalmente, também aí está uma indicação que, numa visão de mundo e num plano histórico diferentes, foi trabalhada por Marx e seus principais seguidores. Senão, vejamos:

Para Marx “o direito igual (de cada um ao produto igual do trabalho) é ainda o ‘direito burguês’, que como todo direito pressupõe a desigualdade. Todo o direito consiste na aplicação de uma regra única a homens diferentes, que, de fato, não são nem idênticos, nem iguais. Sendo assim, o direito igual equivale a uma violação da igualdade, a uma injustiça”. Com efeito, segundo Marx, “este direito igual é um direito desigual para trabalho desigual. Não reconhece nenhuma distinção de classe, porque aqui cada indivíduo não é mais que um trabalhador como os demais; porém reconhece, tacitamente, como outros privilégios naturais, as desiguais atitudes dos indivíduos e, por conseguinte, a desigual capacidade de rendimento” (Marx, 1975, 17). Para evitar, pois, que tanto os que trabalham quanto os que não trabalham, bem como os que possuem características diversas, sejam equiparados na participação do produto social, o direito deveria ser desigual e não igual.

É justamente na definição do caráter desigual do direito, em Marx, que percebemos o tipo igualitário – rousseauiano – de conteúdo antinivelador. Mas, as afinidades ficam aí. Enquanto Rousseau, na tentativa de resolver a dificuldade “de estabelecer um *concurso proporcional* da

desigualdade ou diversidade dos homens com a diversidade entre si ou juntamente com as dificuldades civis instituídas e reguladas pela sociedade” (Della Volpe, op. cit.: 111), não advogava um direito desigual, Marx partia precisamente desta concepção para pensar em uma sociedade comunista no futuro, assim comentada por Lenin (1978: 113-114) em *O Estado e Revolução*: “Na primeira fase da sociedade comunista (denominada habitualmente socialismo), o direito burguês não é abolido completamente, mas só em parte, só na medida em que foi feita a revolução econômica, isto é, unicamente no que se refere aos meios de produção (. . .). Ele subsiste por conseguinte no seu outro aspecto, na qualidade de regulador (fator determinante) da repartição dos produtos do trabalho entre os membros da sociedade. ‘Quem não trabalha não come’: este princípio socialista já está realizado. ‘Para quantidade igual de trabalho (social) quantidade igual de produtos (sociais). Este outro princípio socialista também já está realizado. E no entanto isto não é ainda o comunismo, e não elimina ainda o ‘direito burguês’, que a homens *desiguais* e para uma quantidade *desigual* (desigual de fato) de trabalho atribui uma quantidade *igual* de produtos”.

Nas palavras de Marx, este pensamento é prosseguido e concluído da seguinte forma: “Numa fase superior da sociedade comunista, quando tiver desaparecido a escravidão dos indivíduos à divisão do trabalho e com ela o antagonismo entre o trabalho intelectual e o manual, quando o trabalho não for apenas um meio para viver mas se tornar ele próprio na primeira necessidade vital, quando com o desenvolvimento múltiplo dos indivíduos as forças produtivas aumentaram, e *todas as fontes de riqueza coletiva jorrarem abundantemente*, só então o estreito horizonte burguês poderá ser completamente ultrapassado e a sociedade poderá escrever nos seus estandartes: de cada um segundo as suas capacidades, a cada um segundo as suas necessidades”, (Apud Lenin, op. cit.: 118).

Mas, antes de avaliarmos o que consideramos reformulações do princípio antinivelador de Rousseau, por Marx, inscritas na sua proposta científica da fase definitiva do comunismo, vejamos como prosseguiu o entendimento do problema da igualdade na história e na teoria das ciências sociais.

Da análise da sociedade americana feita por Tocqueville temos as primeiras insinuações de que o conceito de igualdade é dinâmico, constituindo-se em condição necessária para a eficientização da sociedade industrial. Desse modo, as tendências niveladoras da sociedade americana respaldavam-se num “aperfeiçoamento constantemente em fuga” o que significava que só um determinado nível de mobilidade vertical, baseado na capacidade dos indivíduos, seria compatível com a revolução industrial. Nos séculos XIX e XX, a defesa do postulado da igualdade, de acordo com a capacidade, se fez com maior ênfase. Seria com base neste princípio que se justificaria, então, a crescente mobilidade geográfica e a ascensão, na

escala social, dos indivíduos. A Declaração dos Direitos Humanos, pela ONU, em 1948, é uma confirmação desse modo de ver e pensar a igualdade, a partir de então proclamada em escala internacional.

Não obstante, contemporaneamente encontramos na literatura sociológica de inspiração não-marxista referências explícitas à importância da desigualdade, como forma de manter equilibrado e eficiente o funcionamento da sociedade. Exemplo disso é a discussão sobre a estratificação social entre os teóricos norte-americanos, com apoio em Parsons, favorável à existência da desigualdade, já que, sem ela, não seria possível preencher adequadamente os postos profissionais diferenciados da sociedade. Haveria, pois, de se instituir um sistema de *recompensas* que tornassem atraentes os postos menos agradáveis e importantes ou mais difíceis. O trabalho da Davis e Moore (1945) é indicativo dessa posição. Além destes, Dahrendorf (1974), baseado na idéia de Durkheim de que toda sociedade constitui uma sociedade moral que se apóia em certos valores instituídos como normas vigentes, e cujo descumprimento "implica em sanções, entende que a desigualdade resulta das reações diferentes dos homens face às normas vigentes em sua sociedade. Assim, onde houver direito há desigualdade pois este, além de garantir a conduta dos indivíduos de acordo com as normas, estabelece, através das sanções, uma hierarquia de prestígio e riqueza. E, como as normas e suas respectivas sanções são administradas pelo Estado, elas sempre são dominantes. Isto significa que, sob essa ótica, estará em posição de desvantagem todo aquele que não se adapte às normas em vigor em uma dada sociedade.

Em suma, prevalece ainda contemporaneamente, na literatura não marxista, a visão de que a igualdade é um conceito formal ou jurídico que só pode encontrar a sua solução e seu limite dentro do marco da lei e dos valores de uma sociedade, não importam as adjetivações que o conceito venha a receber (social, econômico, político, etc.). A tendência do Estado de bem-estar, inclusive, no tratamento da desigualdade faz com que a interpretação jurídica de que os que não podem fazer uso de sua liberdade econômica ou que no exercício da mesma não consigam obter o mínimo para uma existência digna, transforme-se em requisito formal e político mínimos para o próprio exercício da cidadania.

É contra essa concepção que a teoria de Marx se posiciona, reformulando totalmente a dificuldade do igualitarismo anunciada por Rousseau.

## A ESPECIFICIDADE DO IGUALITARISMO EM MARX

A oposição de Marx à concepção jurídica e política da igualdade vincula-se às críticas que desde o seu período de juventude estiveram presentes em seus escritos, contra as idéias liberais de emancipação do homem. Assim sendo, liberdade e igualdade para ele constituíam duas

faces de uma mesma moeda, que seriam simultaneamente resolvidas com a supressão da sociedade de classe.

No que tange à *liberdade* Marx já na juventude se deu conta de que a emancipação propugnada pelos liberais não era a verdadeira liberdade porque estava apoiada em bases falsas; ou seja, ao acreditarem que o *homem natural* era o portador de certos direitos inalienáveis, defendiam a sua emancipação através de um ordenamento político, como o único capaz de lhe permitir o uso desses direitos. Ora, para Marx, esse tipo de liberdade, o máximo que poderia conseguir era transformar o homem em “um nômade isolado e reduzido a si mesmo”, conforme sublinha em *A Questão Judaica* (1969). E esse homem, assim caracterizado, lhe parecia o arquétipo do burguês que se interessa exclusivamente por seus interesses particulares.

Desse modo, Marx criticava não só a confusão feita pelos liberais entre o homem natural e o homem burguês, mas também entre emancipação política e emancipação humana ou entre cidadão (conceito de homem generalizado) e burguês (conceito de homem “egoísta independente”). Ao seu ver, portanto, a verdadeira emancipação seria aquela que fizesse desaparecer a posição entre cidadão e particular e liberasse o homem como “ente da espécie”. A esse respeito, em uma famosa passagem de *A Questão Judaica* ele assim se expressa: “A essência *humana* da natureza só existe para o homem *social* (. . .) A sociedade é a perfeita unidade com a natureza, a verdadeira ressurreição da natureza, o naturalismo consumado do homem e o perfeito humanismo da natureza”.

Apesar de estarem ainda implícitos nesses argumentos alguns resquícios da idéia liberal de determinação natural do homem, Marx já sustentava uma crítica ao Estado burguês como uma espécie de denúncia da separação entre o *ideal* e o *real*. Em seus primeiros trabalhos esta crítica se volta contra o pensamento idealista de Hegel (1973) de que o povo está representado no Estado liberal, argumentando, num lampejo que lembra a defesa de Rousseau da soberania popular, que tal representação seria “o povo em miniatura” (enquanto “edição de classe da sociedade civil”).

Contudo, o que ressalta como inovador em Marx jovem e que, sem dúvida, constituirá o eixo ordenador de sua postura filosófica, científica e política, é a desmistificação do capitalismo como um possível processo emancipador. Assim, de acordo com a sua teoria, a emancipação humana pressupõe a eliminação não de um ou outro aspecto desumano do capitalismo, mas sim sua supressão total. Ao seu ver, o Estado liberal não pode eliminar a miséria, sejam quais forem as reformas que conceba e implemente, já que faz parte de sua própria lógica, e da ordem social que representa, reproduzir as desigualdades. Ou, nas palavras de Engels (1975: 322): o Estado existe para manutenção violenta da base explorada nas condições de opressão causadas pelos métodos do sistema de produção baseado na propriedade privada.



No que se refere à *igualdade*, a posição de Marx, já identificada na sua discussão sobre direitos desiguais, não indica uma defesa do igualitarismo de todos os homens no terreno das necessidades pessoais. Não; para ele, as diferenças entre os seres humanos existirão sempre, inclusive no comunismo, sendo que, neste, desaparecerão aquelas diferenças e condições que podem produzir uma diferença na posição social dos homens. Em outras palavras, as diferenças pessoais não servem de fundamento para a desigualdade, e é até salutar que elas existam, pois do contrário não haveria distinções entre os homens; a igualdade de que fala Marx é aquela conquistada historicamente, condicionando a extinção da propriedade dos meios de produção, o fim da exploração, e a abolição de classes. Assim, somente sobre a base da socialização dos meios de produção é possível dar a todos a oportunidade de trabalho e um salário compatível com a qualidade e quantidade do seu rendimento.

Tal entendimento está na base das postulações de Marx a respeito do desaparecimento do Estado, como resultado da revolução protagonizada pelo proletariado e segundo as quais, tal protagonista se converte em defensor do princípio da igualdade por ela mesma. É óbvio que para fundamentar esse entendimento Marx desenvolveu em sua obra principal, *O Capital*, as premissas básicas para medir a igualdade, através do trabalho, reduzindo toda a riqueza de uma sociedade e todos os valores ao trabalho correspondente a cada homem, em razão do seu rendimento laboral.

Mas, ainda que tal igualdade preconizada e trabalhada cientificamente em sua obra não se tenha realizado na prática, ela tem servido, exitosamente, para refutar a falsidade do postulado da igualdade até hoje defendido no capitalismo mundial. E, com isso, está em condição de resolver com a sua visão materialista aquele problema teórico, não solucionado por Rosseau, de uma igualdade universal.

São essas premissas que estão na base das formulações teóricas marxistas contemporâneas sobre o Estado Social e que as levam a concluir, com acerto, que a abertura de oportunidades aos desiguais, via política social, não significa outra coisa senão a institucionalização da desigualdade ao invés de sua extinção. . .

#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BELL, Daniel – *The End of Ideology*, New York: Free Press, 1960.  
BOSCHI, Renato – *Elites Industriais e o Estado no Brasil*, Rio de Janeiro: Edições Graal, 1979.  
DAHRENDORF, R. – *Ensaio de Teoria da Sociedade*, Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1974.  
DELLA VOLPE, – *Rousseau e Marx, A Liberdade Igualitária*, Lisboa: Edições 70, 1982.  
DAVIS, K. e MOORE, W. – “Some Principles of Social Stratification” in *American Sociological Review*, vol. 10, nº 2, 1945.

- ENGELS, F., – El Origen de la Familia, La Propiedad Privada y el Estado, in *Marx e Engels, Obras Escogidas*, Tomo II, Madrid: Editorial Ayuso, 1975.
- GRUPPI, L. – Tudo Começou com Maquiavel (As Concepções de Estado em Marx, Engels, Lenin e Gramsci), Porto Alegre: LPM Editores, 1980.
- KOWARICK, Lúcio – Proceso de Desarrollo del Estado en America Latina y Politicas Sociales, in *Acción Crítica*. CELATS/ALETS, Abril, 1979.
- LENIN, V. I. – O Estado e a Revolução, São Paulo: HUCITEC, 1978.
- MARSHALL, T. H. – Cidadania, Classe Social e Status, Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.
- MARX, K. – A Questão Judaica, Rio de Janeiro: Leammert, 1960.
- MARX, K. – Crítica de la Filosofia del Estado de Hegel, Buenos Aires: Editorial Claridad S.A., 1973.
- MARX, K. – Crítica del Programa de Gotha, in Marx e Engels – Obras Escogidas, Tomo II, op. cit.
- OFFE, Claus e RONGE, V. – Teses Sobre a Fundamentação do Conceito de Estado Capitalista e Sobre a Pesquisa de Orientação Materialista in Pozzoli, C. (ed.), Rahmenbedingungen und Schranken Stvatlichen Politikforschung, Franckfurt 1966. Tradução (mimeo.) de Bárbara Fertaj, UnB, s/data.
- POULANTZAS, N. – O Estado, O Poder, O Socialismo, Rio de Janeiro: Edições Graal, 1976.
- POULANTZAS, N. – As Classes Sociais no Capitalismo de Hoje, Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981.
- RAWLS, John – Uma Teoria da Justiça, Brasília: Editora da UnB, 1981.
- RUFFOLO, G. – Igualdade e Democracia no Projeto Socialista, in Bobbio et all – O Marxismo e o Estado, Rio de Janeiro: Edições Graal, 1979.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques – Discurso sobre a Origem e os Fundamentos da Desigualdade Entre os Homens; in os Pensadores, São Paulo: Abril Cultural, 1978.
- TOCQUEVILLE, A. – A Democracia na América, Belo Horizonte: Editora Itatiaia, 1962.
- WEBER, M. – O Político e o Cientista, Lisboa: Editorial Presença, 1973.
- WEBER, M. – Economia y Sociedad, México: Fondo de Cultura Económica, 1974.

## ESTADO E MASSAS NA ATUAL CONJUNTURA

Vicente de Paula Faleiros \*

O objetivo deste trabalho é situar as relações entre Estado e sociedade hoje no Brasil no que diz respeito à formulação de políticas sociais. Deter-nos-emos mais concretamente na dinâmica entre os movimentos populares e o Estado no quadro da estrutura capitalista de exploração existente e das relações de poder entre organizações populares e instituições estatais.

Antes de analisarmos o processo de transição da sociedade de um regime autoritário para formas democráticas, vamos definir teoricamente a problemática do Estado, do capital e do poder.

### *A Estrutura de Dominação e as Relações de Poder: a Assimetria do Poder*

Nas relações entre o Estado e movimentos populares há uma posição assimétrica tanto estrutural como relacional<sup>1</sup>. A assimetria, em primeiro lugar, se define pela própria estrutura capitalista de produção em que o capital detém as condições de exploração e domínio da força de trabalho. O capital concentra os meios de produção, separando o trabalhador do produto e de seus *meios de trabalho*. Isto implica, em consequência, a separação do trabalhador dos seus *meios de vida* pois o capital passa a deter também os meios de produção da casa, do transporte, do lazer, da alimentação. Um indicador desse processo de apropriação dos meios de vida pelo capital pode ser constatado pelo desenvolvimento das companhias construtoras, (434 em 1981) ocupando um lugar importante entre as empresas capitalistas, pela expansão dos supermercados (Pão de Açúcar, Sendas, Paes Mendonça, Bom-Preço, Eudorado, Banha, Zaffari). O

---

\* Professor do Departamento de Ciências Sociais da Universidade de Brasília

1. Ver a respeito, por exemplo OFFE, Claus e VIESENTHAL, Helmut – Duas lógicas da ação coletiva: anotações teóricas sobre classe social e forma organizacional – in OFFE, Claus – *Problemas Estruturais do Estado Capitalista*, Rio, Tempo Brasileiro, 1984, pp. 56-119 e CHAZEL, François – Pouvoir, structure et domination – in *Revue Française de Sociologie*, XXIV, 3, juillet/septembre 1983, pp. 309-395.

transporte urbano está nas mãos de empresas estatais e privadas. A reprodução do trabalhador e de sua família está subordinada às formas estruturais da produção capitalista. Por outro lado o acesso aos bens de consumo e aos serviços urbanos depende do dinheiro obtido com a venda da força de trabalho, ou seja, do salário.

Esta estrutura de produção capitalista tem como efeito também diferentes formas de acesso aos bens de consumo. A reprodução das classes trabalhadoras vincula-se à sua inserção no processo produtivo e se diversifica da reprodução da classe burguesa<sup>2</sup>. Na dinâmica capitalista, a reprodução da classe trabalhadora não se constitui num somatório de ações de consumo individual, mas torna-se necessária a criação de condições para o consumo coletivo que garanta o conjunto da força de trabalho e sua mobilidade horizontal e vertical. Os serviços coletivos de saúde, transporte, educação, assistência, habitação são necessários à produção e à produtividade. Uma paralisação dos transportes paralisa a produção. Uma falta de saúde, qualificação e moradia perturba a produção, a produtividade e a reconstrução da força de trabalho.

Embora necessários à produção esses serviços são desigualmente distribuídos e organizados, como já analisamos em trabalho anterior, formando-se corredores e canais diferenciados de exclusão e inclusão das diferentes classes<sup>3</sup>.

O Estado capitalista garante essas condições gerais do consumo, socializando seus gastos entre os capitalistas e transferindo-os aos próprios consumidores. Ele manipula *recursos e formas políticas* variadas de acordo com as conjunturas para responder contraditoriamente ao processo de garantia da acumulação e da reprodução da força de trabalho constituído pelas lutas e movimento das forças em presença.

Nesse processo os recursos não são distribuídos igualmente segundo critérios ou padrões normativos de equidade e nem segundo um equilíbrio entre os vários grupos de interesse da sociedade<sup>4</sup>. Os padrões normativos de justiça ou equidade são justificações “ideais” de uma forma de sociedade. Surgindo historicamente, esses padrões se modificam, e, por isto mesmo, deixam de ser permanente. Os grupos de interesse parecem

---

2. Sobre a relação entre produção e reprodução ver EVERS, Tilma et alii – Movimentos de Bairro e Estado: lutas na esfera da reprodução na América Latina. In MOISÉS, José Álvaro et alii. *Cidade Povo e Poder*. Rio, Paz e Terra, 1982, pp. 109-165.

3. Ver FALEIROS, Vicente de Paula. *A política social do Estado capitalista. As funções da previdência e assistência social*. São Paulo, Cortez, 1985, 4ª ed.

4. Sobre os grupos de interesse ver, por exemplo, LINDBLOM, Charles E. *The Policy – making process*. New Jersey, Prentice Hall, 1980. Sobre a teoria das influências ver DAHL, Robert. *Análise Política Moderna*. Brasília, Ed. da UnB, 1981. Segundo este último o governo intervém quando o conflito se torna insolúvel (sic!) por outros meios que não o Estado (p. 49). Para Lindblom a desigualdade não tira o poder do cidadão mas apenas faz com que uns tenham mais poder que outros (p. 96).

justificar empiricamente as formas políticas do capitalismo compensando-se as desigualdades estruturais pelas atribuições de *benefícios* (allocation) ou concessão de *mandatos* (authorization) <sup>5</sup>. A atribuição refere-se ao uso de objetos e a concessão de mandatos refere-se ao comando das pessoas embora, a nosso ver, uma e outra estejam relacionadas. A atribuição de benefícios pode ser um meio para articular relações entre as pessoas e a transação de relações pode ser um meio de redefinir benefícios.

O Estado, nesse processo de acomodar relações e distribuir benefícios, não funciona como árbitro mas como garantidor do próprio processo e da desigualdade e conseqüentemente dos interesses das classes dominantes que se relacionam com o sistema político de maneira privilegiada. As formas políticas traduzem prioritariamente as formas econômicas da acumulação, embora não de maneira mecânica e automática. Esta vinculação do Estado ao processo de acumulação e de manutenção da desigualdade deriva de sua condição de articulador da repressão e da integração dos grupos conflitantes, canalizando para o sistema político os conflitos inerentes ao sistema econômico, como o indica Habermas <sup>6</sup>.

A organização das classes dominantes e seu peso político são facilitados pelo próprio Estado e pela repressão e dizimação que exerce sobre as classes dominadas e pela imposição de formas políticas de participação e organização às classes populares.

Já está bastante explícito no Brasil o papel fundamental do Estado na organização dos partidos e dos sindicatos <sup>7</sup>, principalmente no contexto do corporativismo varguista que combinou assistência com a incorporação controlada dos trabalhadores aos benefícios <sup>8</sup>. Este quadro estrutural econômico de dominação se sustenta através de relações de poder bastante complexas. O poder do Estado não é absoluto e consiste de um conjunto de relações. O poder é relacional, *estruturalmente relacional*, dispondo o Estado de recursos e facilidades para exercer a “capacidade transformadora da ação humana” na expressão de Anthony Giddens <sup>9</sup>, que destaca também o fato de as estruturas serem constituídas pela ação humana sendo, ao mesmo tempo, o próprio *meio* desta constituição <sup>10</sup>.

Sem uma visão dialética da relação entre estrutura de dominação e poder não poderemos entender a dinâmica existente entre Estado e

5. Ver CHAZEL, François. Op. cit. referindo-se a GIDDENS, Anthony. *Central problems in social theory*. London, Macmillan, 1979.

6. Ver HABERMAS, Jürgen. *Para a reconstrução do materialismo histórico*. São Paulo, Brasiliense, 1983, p. 226.

7. Ver por exemplo VIANNA, Luiz Werneck. O problema da cidadania na hora da transição democrática. in *Dados*, Vol. 26, nº 3, 1983 pp. 243-265 e VIANNA, Maria Lúcia Werneck e SALINAS, Júlio Abuláfia. Ação coletiva e participação política do pequeno e médio empresário. in *Dados*. Vol. 25, nº 1, 1982, p. 105-128.

8. Ver FALEIROS, Vicente de Paulo. Op. cit.

9. Ver GIDDENS, Anthony. *Novas regras do método sociológico*. Rio, Zahar, 1978, pp. 117.

10. Idem, *ibidem*, 129.

movimentos populares. O Estado se inscreve numa estrutura de dominação mas não exerce todo o poder. Sua relação com os movimentos populares é assimétrica mas não os contém como o continente guarda o conteúdo, podendo apenas contê-los como a barragem contém ou desvia a água.

Os movimentos populares tornam-se poder justamente no confronto com o Estado. Sendo o poder um exercício de capacidade de realização de seus interesses sobre o outro (poder de e poder sobre) os movimentos populares exercem sua força sobre o Estado em relação aos seus interesses, realizando-se em cada forma estatal "um modo particular de compromissos entre governantes e governados, um modo particular de nexos entre economia e política"<sup>11</sup>, com diferentes mediações.

A presença das massas na sociedade moderna, rompendo inclusive com as formas tradicionais de representação partidária, sindical ou de relacionamento burocrático vão exigir novas *composições* e novos *formatos políticos* e novos *recursos* do Estado pois, para Gramsci, "pelo único fato de unirem-se as massas modificam a estrutura (sic) política da sociedade"<sup>12</sup>.

Quando as massas passam da passividade à atividade ou quando o próprio Estado fracassa no processo de manutenção da legitimação junto às massas, processa-se uma crise do bloco no poder. A legitimação é o reconhecimento ativo da legitimidade, entendida, conforme Habermas, como um "ordenamento jurídico digno de ser reconhecido"<sup>13</sup>. Neste momento produz-se uma desagregação das composições, formatos políticos e recursos presentes nas relações entre Estado e massas.

Os movimentos populares consistem nesta irrupção ativa da sociedade em confronto com o Estado, em defesa de interesses das classes trabalhadoras. A articulação desses interesses e da passagem da passividade à ação é um processo heterogêneo condicionado pela tecitura da vizinhança, pela situação comum de pauperização, pela desigualdade social flagrante, pela ausência do próprio Estado ou suas formas inaceitáveis de presença. Não bastam o convívio e as condições comuns, mas que estas condições se transformem em *objeto de luta* pelo processo da *comunicação* (discurso e ação comuns) e da formação do *consenso* em torno desses interesses e da *disposição* para agir no confronto com o Estado. Este consenso e esta disposição relacionam-se dialeticamente com a organização em torno de recursos, pessoas e estratégias de mobilização que vão desde a petição, o abaixo-assinado até à manifestação e à ação direta. A passagem da passividade à atividade não se processa num "crescendo" mas em ondas ofensivas e defensivas (ou vice-versa). Esses

11. Ver PORTANTIERO, Juan Carlos. *Los usos de Gramsci*. México, Folios Ediciones, 1982, p. 47.

12. In Maquiavel, sobre política y el estado moderno, México, 1975, p. 173. citado por PORTANTIERO, Juan Carlos, Op. cit. p. 50.

13. HABERMAS, Jürgen Op. cit. p. 220.

movimentos são também heterogêneos, agregando em certos momentos grandes massas, reduzindo-se depois a grupos mais ativos diante de bases mais ou menos latentes para uma nova presença no cenário da pressão. As diferenças internas dos movimentos manifestam-se nos momentos de recuo, de derrota ou após algumas conquistas.

Esta forma relacional do poder do Estado e do poder das massas está mudando no Brasil de hoje. Para situar esta mudança vamos delinear o processo de transição e crise dessa própria assimetria estrutural e relacional do poder.

### A CRISE DO PODER E TRANSIÇÃO DO REGIME AUTORITÁRIO À DEMOCRATIZAÇÃO

A crise do regime autoritário (autoritarismo) deriva da deterioração das relações de poder do Estado arbitrário-autoritário (AA)<sup>14</sup> correlacionada com a crise econômica e o arrocho salarial. Aliás, o arrocho salarial foi o eixo central da economia política do governo, tendo havido uma queda de 35 a 18% no índice real dos salários de 1964 a 1970 e uma queda de 11% de 1970 a 1978 no salário-mínimo (embora a Fundação Getúlio Vargas assinale um aumento de 9%), e de 1980 a 1984 constata-se 25% de queda no poder aquisitivo dos assalariados e de 12,6% na renda *per capita* acumulada<sup>15</sup>. A concentração da renda aumentou: em 1970 os 10% mais ricos da população urbana detinham 43,7% da renda e os 20% mais pobres 3,2% da renda passando respectivamente a deter 48,2% (aumento de 10,3%) e 2,8% (diminuição de 12,5%).

Constata-se, no período, uma forte acentuação das desigualdades sócio-econômicas, assegurando-se a assimetria estrutural na posse de recursos pelas diferentes classes sociais. As classes dominantes passam a concentrar mais riqueza em suas mãos não só em forma de renda, mas em forma de propriedade e de controle dos meios de produção.

A assimetria política se exacerba com a implantação do “terror de Estado”, que no governo Médici se transformou em “gangsterismo” na expressão de Francisco Weffort<sup>16</sup>. O governo ou o Estado, e mais ainda a sociedade perdem o controle de seus organismos repressivos que agem por conta própria. São eles que exercem a tutela da sociedade pelo terror. Este processo leva à exclusão da participação política, que periodicamente se manifesta através de eleições. Estas manifestações controladas, no entanto, manifestam o descontentamento popular. Em 1970 há 27,7% de

14. Para o conceito de Estado Arbitrário-Autoritário ver FALEIROS, Vicente de Paula. “*La regulation étatique des accidents du travail au Brésil!*”. Tese de doutorado. Universidade de Montréal, 1984.

15. Ver ALMEIDA, Fernando Lopes de. *Política Salarial, emprego e sindicalismo 1964/1981*. Petrópolis, Vozes, 1982 e IBASE e *O Estado de São Paulo* de 1/5/84, p. 26.

16. In WEFFORT, Francisco Correia. *Por que democracia*. São Paulo, Brasiliense, 1984. p.

votos em branco nas eleições para o Senado Federal e 30% para a Câmara. Em 1974 o MDB, partido de oposição, obtém 50,0% dos votos para o Senado e 37,8% para a Câmara e em 1978 consegue 46,4% para o Senado e 39,3% para a Câmara, superando o partido oficial na votação para senadores<sup>17</sup>. Em 1982 as oposições obtêm a maioria na Câmara dos Deputados com 244 representantes (PMDB: 200 – PDT: 23 – PTB: 13 e PT: 18) contra 235 do PDS.

A manipulação de recursos para implementação de “medidas de impacto social” (Governo Médici) e de integração e desenvolvimento social (Governo Geisel) e de política salarial (Governo Figueiredo) não conseguem reduzir a desigualdade e aumentar a legitimação do Estado. A assimetria se torna nua e crua aos olhos da população. A riqueza e a corrupção aparecem no cotidiano apesar da censura e do controle da imprensa.

A política social liberal visa fazer passar a desigualdade social transformada em igualdade individual perante a lei com o chamado acesso universal aos benefícios e ainda, justificando-se a desigualdade pelas “diferenças naturais”. O social se torna natural a tal ponto de Margareth Thatcher defender “o direito a ser desigual” (*The right to be unequal*).

No Brasil, a *desigualdade* e o *terror* levaram as classes dominadas e o próprio conjunto da maioria da sociedade a postular a democratização política como forma de abrir espaços para as lutas sociais. As insatisfações e pressões da sociedade (igrejas, sindicatos, partidos, associações) e as divergências do bloco no poder provocaram uma crise política do regime com a perda de sua base de sustentação: os empresários repudiam a recessão, a queda nas vendas, os juros extorsivos, sendo apenas alguns setores compensados com a política de exportações. As classes médias gritam contra o arrocho das várias leis salariais impostas como medidas de segurança nacional e decretação de emergência<sup>18</sup>, e provocando insatisfações da classe trabalhadora e cassação dos líderes sindicais<sup>19</sup>.

O próprio partido do governo racha na discussão do Decreto 2.045 e o Congresso rejeita o mesmo decreto em 19/10/83. A candidatura Maluf à Presidência da República foi identificada com esta política e contribuiu ainda mais para o desgaste do governo. Em 1979 houve 430 greves.

As insatisfações se manifestaram nas ruas, nos quebra-quebras registrando-se, em setembro de 1983, 227 saques sendo 50 em São Paulo, 84 no Rio de Janeiro e 93 (estimativa) no Nordeste<sup>20</sup>.

17. Ver KINZO, Maria d'Alva Gil. Novos partidos: início do debate. In LAMOUNIER, Bolivar. *Voto de Desconfiança*. Petrópolis, Vozes/Cebrap, 1980. pp. 219-238.

18. O governo decreta emergência e reúne o Conselho de Segurança Nacional para impor a política salarial ao povo e à aprovação do Congresso.

19. A greve de Paulínia estoura em julho de 83 incluindo a reivindicação da queda do Decreto 2.024.

20. Revista *Veja* de 5/10/83.



A manifestação pelas diretas coloca em questão a legitimidade do poder e do regime, levando o povo a sair às ruas mesmo em Brasília com “buzinaço” em plena vigência das medidas de emergência no dia 25 de abril de 1984. No Rio o comício pelas diretas concentra mais de 1 milhão de pessoas.

O recurso da “emergência” ou do uso da força coloca ainda mais a nu a assimetria do autoritarismo e a divisão do último baluarte do autoritarismo: os próprios militares que se manifestam nas eleições para o Clube Militar com dois postulantes após vários anos de candidato único: de um lado Andrada Serpa, porta-voz de um nacionalismo liberal e de outro Tasso da Silveira, porta-voz da linha dura. Este último ainda saiu vitorioso com as inúmeras pressões que os votantes receberam.

Neste contexto, não se torna difícil situar a articulação da candidatura Tancredo Neves à Presidência da República como símbolo da reconciliação, do consenso, do “entendimento” de forças de uma sociedade e de um Estado dividido. O Estado já não consegue representar a identidade da nação, que canta o hino nacional em protesto contra o próprio governo. O hino foi utilizado pelo governo militar como símbolo da “grande potência” e hoje é símbolo da “união nacional” pelas mudanças sociais.

O governo lança uma propaganda sem precedentes na televisão com o slogan: “O Brasil Mudou Você Trabalhou”, e com as imagens da modernização realizada acompanhada de pronunciamentos de João Figueiredo. Mas a operação não tem efeitos, pois o povo conhece o custo que teve que pagar para ter mais telefones, mais escolas, mais estradas, mais indústrias. Isto significa menos salários, menos alimentos, menos leite<sup>21</sup>, menos acesso à casa, menos emprego, menos dinheiro (mais impostos, contribuições e taxas).

No Colégio Eleitoral de 15/1/85 é eleito Tancredo Neves com apoio da Aliança Democrática formada com o PMDB e os dissidentes do PDS que implode e explode dando ao candidato opositorista uma significativa votação<sup>22</sup>.

## A POLÍTICA DA ALIANÇA DEMOCRÁTICA

Em 15 de março toma posse o governo da Aliança Democrática na pessoa do vice José Sarney (ex-presidente do PDS) tendo em vista a doença subitamente declarada de Tancredo Neves, e acompanhado de um ministério conservador. Não considerando os cinco militares, há 18 ministros dos quais apenas nove são originários das oposições ao regime e nove provêm do PDS via Frente Liberal ou da antiga Arena via Partido

21. O consumo de leite *per capita* diminui assustadoramente.

22. Tancredo obtém 686 votos, com uma diferença de 150 em relação a Maluf.

Popular<sup>23</sup>. Tancredo Neves compôs o ministério de tal forma que um progressista pudesse anular um conservador e vice-versa. Colocando na Economia Sayad (PMDB) e Dornelles (PDS), na Saúde Pires (PMDB) e Santana (ex-PDS), na Indústria Gusmão (ex-PP) e no Trabalho Pazzianoto (PMDB) na Justiça Lyra (PMDB) e no Itamaraty Setúbal (PFL, banqueiro). Esta divisão permitiria ao presidente a arbitragem pessoal dos conflitos.

A principal tarefa do novo governo é reconquistar a credibilidade usando o discurso do consenso, da moralização e da competência<sup>24</sup> para reduzir a assimetria entre o poder do Estado e as lutas populares. O discurso moralizante é sustentado por Tancredo Neves, que aparece ao povo sacrificando o “final feliz” do governo de Minas para ser eleito o candidato do “consenso”. Tancredo Neves desce do pedestal para falar com o povo. Rompe a assimetria e se apresenta como “salvador”, identificando-se às mudanças desejadas pela sociedade. Desce do “céu” do governo para a terra das insatisfações populares.

A operação consenso visa também garantir a contenção da extrema direita militar que se manifestara na cena política com incêndio de bancas de jornal, no episódio do Rio-Centro, no caso Baumgarten e na decretação de medidas de emergência.

O consenso deveria expressar-se na constituição de um *pacto político* e de um *pacto social* como afirmara várias vezes o candidato Tancredo Neves<sup>25</sup>. O pacto político deveria estabilizar as relações entre os partidos para a remoção da legislação de exceção e o pacto social deveria viabilizar a paz social com um acordo entre operários e patrões ou seja, ausência de greves em troca de certas concessões salariais.

O pacto político se costura dificilmente no seio da própria Aliança Democrática na disputa por cargos, postos, clientelas e recursos com a briga flagrante entre PMDB e PFL e seus caciques regionais. O pacto social se mostra inviável diante da profunda desigualdade que aflora nas lutas. Basta ver que os cortadores de cana do norte de São Paulo pedem uma diária de Cr\$ 50.000 e os patrões só ofereceram Cr\$ 18.000<sup>26</sup>, sem levar em conta as reivindicações por um mínimo de condições de trabalho como luvas, ferramentas, atendimento médico e água para beber, que nunca foram atendidas. Os metalúrgicos de São Paulo lutam pelo reajuste trimestral e redução da jornada de trabalho completando em 28-5-84 47

---

23. São do PMDB: Sayad (Planejamento), Flávio Peixoto (Habitação), Aluizio Alves (Administração, oriundo da antiga UDN), Fernando Lyra (Justiça), Renato Archer (Ciência e Tecnologia), Almir Pazzianoto (Trabalho), Nelson Ribeiro (Reforma Agrária), Waldir Pires (Previdência) e Pedro Simon (Agricultura).

24. Critérios definidos por Tancredo Neves para escolha dos ministros no Natal de 84.

25. Ficou célebre sua declaração de pacto social na conferência pronunciada na CNTI em Brasília.

26. Ver *Folha de São Paulo* de 27/5/85, p. 7.

dias de greve. Os professores entram em greve em vários estados durante o mês de maio, mas a proposta governamental é de dar aumentos de acordo a 100% do INPC<sup>27</sup>.

O pacto, os aumentos limitados aliados a uma política emergencial dão o tripé dos recursos utilizados pelo governo Sarney para enfrentar o problema da assimetria política e da desigualdade social e que poderia ser expresso nas seguintes categorias<sup>28</sup>:

- A institucionalização dos conflitos (greves, movimentos, BNH, Terra, violência, movimentos de moradores);
- A compensação limitada;
- A emergência social (Pão e Ordem).

Vejam os detalhes em detalhe estas três formas de recursos políticos nas questões mais quentes até agora levantadas pelos movimentos populares.

A institucionalização dos conflitos visa estrategicamente ao controle das grandes manifestações e associações pelos aparelhos institucionais: o chamado pacto político deve ser canalizado pelo Congresso Nacional através de acordos de líderes. A Nova Constituição deve ser elaborada em comissões. As reivindicações dos professores universitários, que em 1984 estiveram dois meses em greve por democratização das universidades e salário vão ser estudadas pela Comissão dos 24<sup>29</sup>. As eleições diretas já foram aprovadas no Congresso com o emendamento constitucional enviado pelo Executivo em abril de 85 também legalizando os partidos clandestinos. Estes terão voz dentro das instituições e a própria extrema direita, representada pelo general Newton Cruz, deseja estar presente na próxima Assembleia Nacional Constituinte.

As greves são contornadas com a mediação do ministro do Trabalho que propõe a negociação como forma de se resolver os conflitos, sendo consideradas improcedentes as greves que não se pautarem pela negociação, que forem deflagradas por motivos alheios a reivindicações trabalhistas, nos serviços públicos e em atividades essenciais. O Estado impõe o acordo. O conflito só pode existir se tiver por base o acordo<sup>30</sup>.

Na área de habitação o ministro Peixoto propõe um consenso e um pacto entre mutuários, agentes financeiros e governo para reajuste das prestações da casa própria, oferecendo a escolha entre um aumento de 112% com reajustes semestrais ou 242% com reajuste anual, o que equivale ao mesmo montante, a médio prazo.

A contestação de artistas, mulheres, negros e índios será institucionalizada pela criação da Comissão de Estudos Sobre a Censura, do

27. Ver projeto de Carlos Chiarelli que "tem o apoio do presidente José Sarney" - *Folha de São Paulo* 27/5/85, p. 4.

28. Ver FALEIROS, Op. cit.

29. Comissão criada pelo ministro Maciel para a sua Reforma Universitária.

30. Ver o projeto de lei encaminhado pelo ministro A. Pazzianoto a José Sarney e publicado no jornal *O Globo* de 28 de maio de 1985.

Conselho da Condição Feminina e dos Conselhos da Condição do Negro e da Integração do Índio na Funai.

O problema de terra está sendo estudado pelo *Ministério da Reforma Agrária* que visa lidar com os 930 conflitos existentes “sem afetar a propriedade” conforme discurso do presidente José Sarney aos trabalhadores rurais<sup>31</sup>.

Os movimentos de moradores serão devolvidos às autoridades locais para a negociação caso a caso ou massificados e conduzidos pela nova “Secretaria de Assuntos Comunitários”, vinculada diretamente à Presidência da República e que visa “aproximar o povo do presidente”, conforme um anteprojeto emanado do Palácio do Planalto. O governo saberá ouvir e nomear comissões para estudo dos problemas, dentro dos limites de verbas.

A limitação de verbas para a área social provém do modelo econômico vigente de acumulação selvagem e transferência de capital e poupança para o exterior, modelo este condicionado pelo FMI. Nesse contexto, às reivindicações o governo responderá com uma política de compensações a conta-gotas para concessão do mínimo, e dilatando o tempo das prestações. Os reajustes salariais não reporão, nem a médio prazo, o arrocho anterior. As verbas para os setores sociais vão ser implementadas lentamente, de forma gradativa. No entanto, o reajuste de acordo ao INPC será cantado em prosa e verso como forma de legitimação do governo já que no regime anterior os salários ficavam legalmente abaixo da inflação.

As medidas de emergência têm um impacto político maior em face das eleições de 1986. O governo pretende fundamentalmente produzir e distribuir alimentos para a população carente<sup>32</sup> além de desenvolver algumas obras públicas a nível municipal, como saneamento básico. Por outro lado, o ministro da Fazenda<sup>33</sup> propõe cortes nos gastos do governo para reduzir o déficit público. É de se esperar que o programa de emergência seja ainda menor do que o proposto. A situação de desigualdade parece transitória, temporária, situacional. A assimetria não é vista como estrutural e orgânica. Para pagar o preço da emergência talvez haja aumentos de impostos. Nos jornais já aparecem condenações aos programas sociais taxados de populistas. Esse bombardeio, vindo também dos monetaristas do Banco Central, reflete o fato de que as forças dominantes não estão desarticuladas e contam com posições governamentais importantes.

---

31. Ver discurso de José Sarney na abertura do Congresso da Contag em Brasília dia 26/5/85 conforme *Folha de São Paulo* de 27/5/85.

32. Ver o projeto PAP (Programa de Alimentação Popular) implementado pela Cobal através da renda de uma cesta de produtos nas zonas mais carentes. O programa deve iniciar-se na cidade-satélite de Ceilândia, em Brasília, no mês de setembro de 1985.

33. Ver *Revista Senhor* de 29/5/85, p. 36.

As contradições da Aliança Democrática mostram-se patentes durante a greve dos metalúrgicos, onde o discurso e as medidas de garantia da propriedade, da lei e da ordem fixaram o quadro das negociações e do consenso<sup>34</sup>. O Estado, para voltarmos ao início deste trabalho, impõe os limites estruturais da dominação capitalista às relações de poder, mas estas relações também se estruturam nas lutas sociais e no enfrentamento do Estado com os movimentos populares. É o que tentaremos detalhar melhor a seguir.

## AS ALTERNATIVAS DA MOBILIZAÇÃO POPULAR

Não pretendemos esboçar caminhos para ninguém, mas tirar algumas reflexões do processo que vivemos a partir do quadro aqui esboçado.

Aos movimentos populares abre-se a possibilidade de maior espaço institucional, de contar com a presença de atores progressistas em postos de decisão e de levar suas reivindicações e pressões diretamente ao governo, no próprio palácio governamental. Poderão também exigir a presença do governo nos bairros, nas ruas, nas assembleias. Os movimentos aumentarão certamente sua audácia no seio das instituições provocando fissuras, debates, choques na sua proposta e desempenho de certos programas. Poderá haver certo equilíbrio temporário de forças, mas se os movimentos não se desmobilizarem com este acordo tenderão a endurecer suas pressões<sup>35</sup>.

Para isto terão de construir formas e buscar recursos para articular suas forças fora do terreno institucional oferecido pelo Estado, rompendo com o verticalismo, o clientelismo e o controle partidário, para o desenvolvimento de organizações horizontais que atravessem as barreiras burocráticas e tecnocráticas impostas pelo Estado. A união das organizações sindicais entre si e com movimentos de bairro e com associações de categorias pode traduzir-se em formas novas de pactos de luta.

Os movimentos tenderão também a cobrar do Estado seus direitos exigindo a prestação pública de contas, de verbas e programas e o controle dos processos decisórios desde que mantenham sua autonomia em relação às políticas de cooptação.

Para isto a experiência tem mostrado a importância do desenvolvimento de recursos próprios de informação que fortaleçam sua perspectiva na visão das questões sociais e das políticas governamentais. A divergência de visão é uma condição para o debate, a estratégia, a reivindicação.

Os movimentos também passam por um processo de democratização interna. Os sindicalistas já não aceitam os pelegos e exigem eleições

---

34. Nas declarações do presidente Sarney e de seu líder no Congresso F. H. Cardoso, a ordem deve predominar sobre a agitação.

35. Ver a experiência das Prefeituras Comunistas na França.

diretas. Seus dirigentes também devem prestar contas e podem ser demitidos pelas assembléias. Estas questões também dividem os movimentos e o tamanho das assembléias, para que não se tornem massificantes, deve ser compensado com o trabalho difícil e árduo das discussões menores. As correntes políticas e ideológicas também atravessam os movimentos maiores que necessitam de diálogo e tempo para conseguir o próprio equilíbrio interno.

Estas dificuldades podem quebrar e dividir os movimentos, mas também dar-lhes mais coesão e impulso no enfrentamento político já que vão também, internamente, combatendo o sectarismo, o partidarismo, o voluntarismo e o fatalismo.

Ao mesmo tempo os movimentos populares e os movimentos sociais mais amplos vão se defrontar com estratégias e táticas de negociação mais rebuscadas e refinadas e também devem se preparar para elas. O autoritarismo eliminou a possibilidade de negociação. O novo governo vai reabrir esta possibilidade para a qual os movimentos populares deverão também preparar-se. Esta preparação consistirá numa análise constante da conjuntura e da correlação de forças para buscar aliados e identificar os inimigos, assim como numa busca criativa de táticas e estratégias de pressão, pois a negociação democrática se faz sob pressão, ou melhor, pressões de diferentes ordens e tipos.

A negociação não será feita pelo governo como um todo, mas por setores que podem retardar, reprimir ou cortar certos processos, ficando um "lado" do governo como "bom" e outro aparecendo como "ruim". Os movimentos de base deverão constantemente adaptar-se ao terreno de luta oferecido pelo governo que multiplicará os benefícios imediatos pequenos para não abrir mão de manutenção da ordem social e da estrutura de dominação no seu conjunto.

Nestas condições também há possibilidade de ampliação das lutas, alianças e mobilizações que vão desembocar na luta pela Constituinte nas eleições de 1986. Nesta questão as forças conservadoras também vão jogar todo seu poder e dinheiro para garantir a maioria dos deputados. O mais significativo é que o jogo de forças está aberto, e os espaços podem ser identificados e as forças manifestadas.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMEIDA, Fernando Lopes de, *Política Salarial, Emprego e Sindicalismo* 1964/1981. Petrópolis: Vozes, 1982.
- CHAZEL, François, "Pouvoir. Structure et Domination", in *Revue Française de Sociologie*, XXIV, 3 juillet/septembre, 1983.
- DAHL, Robert, *Análise Política Moderna*, Brasília, Editora da UnB, 1981.
- EVERS, Tilma et alii, "Movimentos de Bairro e Estado: lutas na esfera da reprodução na América Latina" in Moisés, José Álvaro et alii, *Cidade, Povo e Poder*, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

- FALEIROS, Vicente de Paula, *La Regulation Étatique des Accidents du Travail au Brésil*. Tese de doutorado. Universidade de Montreal. 1984.
- FALEIROS, Vicente de Paula, *A Política Social no Estado Capitalista. As funções da previdência e assistência social*, São Paulo: Cortez, 1985/(4ª Edição).
- GIDDENS, Anthony, *Novas Regras do Método Sociológico*, Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.
- GIDDENS, Anthony, *Central Problems in Social Theory*, London: McMillan, 1979.
- HABERMAS, Jurgen, *Para a Reconstrução do Materialismo Histórico*, São Paulo, Brasiliense, 1983.
- KINZO, Maia d'Alva Gil. "Novos Partidos: início do debate", in Lamounier, Bolivar (org.), *Voto de Desconfiança*, Petrópolis: Vozes Cebrap, 1980.
- LINDBLOM, Charles E., *The Policy - making Process*, New Jersey: Prentice Hall, 1980
- OFFE, Claus e VISENTHAL, Helmut, "Duas Lógicas da Ação Coletiva. Anotações Teóricas sobre Classe Social e Forma Organizacional" in OFFE, Claus, *Problemas Estruturais do Estado Capitalista*, Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
- PORTANTIERO, Juan Carlos, *Los Usos de Gramsci*, México: Folios Ediciones, 1982.
- VIANA, Luiz Werneck e SALINAS, Júlio Abulafia. "Ação Coletiva e Participação Política do Pequeno e Médio Empresário" in *Dados*, vol. 25 nº 1, 1982.
- VIANA, Luiz Werneck, "O Problema da Cidadania na Hora da Transição Democrática" in *Dados*, vol. 26, nº 3, 1983.
- WEFFORT, Francisco Correia, *Por que Democracia*, São Paulo: Brasiliense, 1984.





## TENDÊNCIAS DA POLÍTICA BRASILEIRA (ATÉ O FIM DA DÉCADA)

Walder de Góes \*

### TENDÊNCIAS HISTÓRICAS

Cinco tendências históricas principais do sistema político brasileiro podem ser apontadas para os fins desta análise:

1) *O conservantismo*. Sua expressão é a rígida distribuição social do poder e a resistência ao distributivismo econômico e à ampliação da participação. Os atores principais dessa tendência são os níveis mais altos do empresariado, da propriedade rural, das Forças Armadas, da tecnocracia e da elite técnica. O Estado Novo e o Regime de 1964 constituem as afirmações mais típicas da política conservantista, mas ela permeia toda a história, pois tem sido o substrato mais durável e decisivo do funcionamento político do país;

2) *A liberalização*. Sua expressão não é a política democrática, pois ela não dispõe, entre nós, de suficiente autonomia. A política democrática não pôde, ainda, sustentar interesses expressivos, capazes de dar-lhe consistência mediante efetiva redução dos desígnios conservantistas. Assim, no Brasil a liberalização aparece, historicamente, como mera conseqüência de exaustão conjuntural do conservantismo, quando ele lidera a coalização governante e quando sua legitimidade é solapada por crises políticas ou econômico-sociais.

Não se traduzindo em uma política democrática consistente, a liberalização acaba se associando a práticas populistas e clientelísticas – modelos de ação política que se projetam mais para a manipulação do que para o aumento da participação. Os atores principais da liberalização são os políticos profissionais, a elite técnica reformista e organizações das classes subalternas. Experimentos de liberalização têm sido freqüentes na história brasileira, mas sua expressão histórica mais definida é o Regime de 1945, notando-se que um quadro semelhante se esboça na atualidade;

---

\* Jornalista e professor do Departamento de Ciência Política da Universidade de Brasília.

3) *A política de conciliação*. Ela é um compromisso flexível entre valores e instituições que chegaram com os colonizadores e foram depois continuamente renovados. A conciliação aparece em duas versões. Em uma, ela é um processo suave de ajuste de contas entre atores dotados de influência mais ou menos igual. O melhor exemplo dessa versão foi o acordo celebrado em 1961 entre os legalistas e os setores inconformados com a posse de João Goulart. Em outra versão, a conciliação é o reconhecimento, por parte de um pólo político ou social fraco, da primazia de um pólo mais forte. Exemplo notável foi o da deposição de Goulart, em 1964, quando as forças militares minoritárias aderiram às majoritárias, após contagem de homens e armas.

A política de conciliação se apresenta quando as tendências conservantista e liberalizante entram em curso de colisão. O choque nunca se dá, ou nunca é frontal, profundo e dramático. Ele é sempre evitado pela política de conciliação, que é uma fórmula intermediária entre o liberalismo e o autoritarismo. O sistema político, em conseqüência, funciona como uma tensão polar entre continuidade e mudança, mas nem a continuidade nem a mudança se instala como um processo nítido e continuado. Uma opção clara somente se daria caso se produzisse um choque frontal, profundo e dramático, criando-se uma força hegemônica capaz de aplicar toda a sua ideologia. A política de conciliação, impedindo o choque, impede também o aparecimento de hegemonias nítidas, fundindo-se perspectivas conservantistas e liberalizantes. Instala-se, assim, um quadro que reduz a continuidade, mas não impõe a mudança. Um notável exemplo é o da atual conjuntura brasileira, em que se fundem o conservantismo e a liberalização, juntando-se no governo forças do antigo regime com as que lhes fizeram oposição.

Os atores principais da política de conciliação são setores do próprio conservantismo, os quais percebem os riscos associados às conjunturas que fortalecem a liberalização. São os *liberais*.

O liberalismo, no Brasil, não tem a autonomia doutrinária e ideológica que ele exhibe na Europa Ocidental. Aqui, ele se reduz a uma estratégia dos setores conservantistas que, em determinadas conjunturas, percebem os riscos implícitos na política conservantista ou autoritária. A história brasileira está repleta de exemplos da política de conciliação. A Independência não foi feita pelos líderes anticolonialistas, mas pelos filhos dos proprietários de terra afetados pela onda liberal da época. A abolição da escravatura não foi obra dos abolicionistas, pois sua bandeira foi tomada pelos mesmos liberais. A Revolução de 1930 não foi feita pela burguesia e pelo proletariado nascentes, mas por uma dissidência da oligarquia cujo lema, afinal, foi a frase de Antônio Carlos – “façamos a revolução, antes que o povo a faça” –, por ele produzida ao fundar-se a Aliança Liberal, em

1929. A formação da Aliança Democrática, em 1984, é típica expressão da política de conciliação – a oposição mobilizou o povo contra o regime militar e depois aliou-se a facções desse mesmo regime para formar um novo governo. Mais uma vez, os *liberais* entraram em ação.

4) *A predominância do Estado*. A causa remota da predominância do Estado é conhecida: a criação de um aparelho estatal forte e multifuncional é, no Brasil, antecedente ao surgimento de grupos sociais articulados. Foi o aparelho colonial – o Estado – que definiu as opções da construção da nacionalidade, inclusive na determinação do tipo de elite que iria continuar essa tarefa. A formação tardia das classes sociais, pelo retardamento do processo histórico em geral, garantiu a força tutelar do Estado. Isto é, o Estado tem sido, historicamente, a força organizadora das diferentes coalizões conservantistas. E mesmo quando a modernização avançou, pela urbanização e pela industrialização, os novos grupos sociais passaram a disputar o controle do Estado e não a posse de recursos de poder a ele estranhos. O Estado pôde, assim, manter-se como ator privilegiado, liderando continuamente o processo de desenvolvimento.

5) *O papel dos militares*. Numa sociedade cujas classes tiveram formação tardia e onde predomina o aparelho estatal, era inevitável que as Forças Armadas se transformassem num ator político de primeira grandeza. Elas protagonizaram o processo de formação da nacionalidade, desde a proclamação da República e, assim, retiveram poder para influenciar poderosamente a forma como o poder político é distribuído. Esse papel foi grandemente fortalecido pela evolução recente da corporação militar, marcada por três processos conexos, descritos por Edmundo Campos Coelho: “o peso crescente dos interesses da organização como fatores de seu comportamento político, a aquisição de graus cada vez mais elevados de autonomia em relação à sociedade e o fechamento progressivo aos influxos sociais”<sup>1</sup>.

No curso dessa evolução, as Forças Armadas se tornaram estatais enquanto o Estado se tornou militar. As conjunturas militarizantes associadas ao regime fundado em 1964 tornaram esses processos mais amplos e estruturados. De um lado, a corporação militar fundou no Estado mecanismos institucionais que lhe propiciam posição privilegiada na tomada de decisões. De outro, ela conduziu numerosamente seus quadros da reserva para campos tradicionalmente civis da administração pública. Assim, a força política da corporação militar, institucionalizada e não

---

1. Campos Coelho, Edmundo – Em busca da Identidade: o Exército e a Política na Sociedade Brasileira, Forense, Rio, 1976 (Ver Introdução, p. 27).

institucionalizada, fez do pensamento das Forças Armadas a fonte das opções do Estado e criou um diferencial de poder que dificulta a organização política da sociedade.

### TENDÊNCIAS MODERNAS

No quadro das tendências históricas acima referidas, os níveis mais altos das elites estabeleceram um diferencial de poder desequilibrante dos recursos políticos detidos pelos diferentes outros grupos sociais. Ao longo da história, eles impuseram sua agenda. Somente a flexibilizaram, através da política de conciliação, nos momentos em que o declínio de sua legitimidade reforçou conjunturalmente os recursos de poder da tendência liberalizante.

Os tempos recentes, porém, estabeleceram tendências estruturais novas. Essas tendências não eliminaram o diferencial de poder das forças conservantistas, mas lhes impuseram limites, reduzindo – mas não eliminando – a eficácia da política de conciliação. As novas tendências nasceram no bojo do processo de modernização das últimas décadas, associado à urbanização, à industrialização e à atualização do campo. A sociedade brasileira tornou-se complexa e diferenciada, o desenvolvimento dos meios de comunicação uniformizou códigos e valores, as expectativas de consumo tornaram-se generalizadas, cresceu a massa da população dotada de melhor educação geral e técnica e se ampliaram os pontos de contato entre a cultura nacional e a dos países desenvolvidos.

Em consequência, redesenhou-se o perfil dos quatro atores informais mais importantes da sociedade brasileira. Os trabalhadores urbanos, de um lado, e os empresários, de outro, tornaram-se mais fortes perante o Estado na medida em que suas formas de organização se expandiram fora dos moldes corporativos tradicionais. Os índices de sindicalização cresceram fortemente nos últimos vinte anos e os trabalhadores, ademais, criaram centrais intersindicais e estabeleceram outras formas autônomas de organização que os fortaleceram como ator político. Os empresários, igualmente, passaram a se unir numerosamente em torno de entidades alheias à estrutura piramidal supervisionada pelo Ministério do Trabalho. O campesinato emergiu como uma força nova. Em vinte anos, os trabalhadores rurais sindicalizados – 30% dos quais já vivem em regime de salário – cresceram de menos de 2 milhões para 8 milhões. As classes médias técnicas tornaram-se igualmente um ator influente, ao crescerem em quantidade e capacidade de organização e mobilização.

Esse processo gerou duas tendências estruturais novas. Uma, o aumento da organização interna da sociedade civil. Maiores parcelas dos trabalhadores e das classes médias organizaram-se. Surgiu um novo associativismo, relativamente autônomo em relação ao Estado. Nota-se o aparecimento de uma elite reformista e emergem as bases de uma nova

consciência política. Outra tendência estrutural nova é o enfraquecimento do Estado, que já atingiu o limite de sua capacidade na imposição de um modelo centralizador, corporativo e intervencionista. No cruzar das duas tendências, problematizou-se a hegemonia dos setores tradicionalmente dominantes, fortalecendo-se a tendência liberalizante.

Ademais, as Forças Armadas – sustentáculo do Estado e do conservantismo – refluíram de seu papel político ostensivo. Afetadas pelo declínio do ciclo econômico, ocorrido durante seu regime, e desunidas pela politização interna, as Forças Armadas deixaram a cena visível do poder como uma estratégia de recomposição da unidade e do prestígio. Os recursos de poder que elas conservam, no entanto, garantem-lhe um papel privilegiado nas decisões estratégicas, especialmente aquelas pertinentes à segurança nacional. Mas não lhe garantem uma posição totalmente hegemônica, num ambiente sócio-político alterado. Esse novo ambiente exige negociação.

## OS ELEMENTOS DA CONJUNTURA

O quadro político futuro exprimirá, naturalmente, o entrechoque entre as tendências estruturais históricas e modernas. É óbvio, porém, que elas serão condicionadas pelas novas conjunturas. É nas conjunturas, afinal, que as estruturas realizam suas opções. É o que nos mostra a atual conjuntura?

Tornou-se mais nítida a divisão da sociedade brasileira em duas grandes correntes. Uma, a reformista-popular, expressão da tendência liberalizante. Outra, a corrente burguesa, expressão da tendência conservantista. A primeira é integrada pela média burguesia reformista, pelas classes médias técnicas e pelos trabalhadores organizados, rurais e urbanos. As classes médias técnicas – administradores, funcionários, técnicos, cientistas, intelectuais, profissionais liberais – cresceram consideravelmente nos últimos tempos. Elas representavam 7,3% da força de trabalho em 1960 e, segundo investigação recente, passaram a representar 16,6% em 1980. A corrente burguesa, por sua vez, é formada da grande burguesia e da média burguesia conservadora, de que é aliada a alta tecnoburocracia civil e militar. Ambas as correntes estão representadas nos partidos políticos<sup>2</sup>.

Essa divisão dicotômica da sociedade brasileira internalizou-se no sistema político, através da política de conciliação, ao integrar no governo parcelas tanto da corrente reformista-popular quanto da corrente burguesa,

---

2. Uma descrição mais detalhada da composição dessas duas correntes foi recentemente feita por Luiz Carlos Bresser Pereira. (1985). Os números sobre o crescimento das classes médias técnicas foram extraídos do trabalho de Bresser.

ambas representadas no movimento político que elegeu Tancredo Neves e José Sarney. Essa é uma situação anômala, pois geralmente uma corrente se sobrepõe à outra, governando. Ao internalizar-se no sistema político, num momento em que a liderança militar refluí, criam-se no processo decisório do governo tensões antagônicas que conduzem a políticas contraditórias e vacilações decisórias. Um quadro desse tipo somente se interrompe quando uma corrente se torna dominante ou quando uma liderança excepcional se sobrepõe a ambas.

Caso a corrente burguesa se torne dominante, o reformismo será menos intenso e mais controlado, assim como se reduzirão o populismo e o clientelismo. Em caso de triunfo da corrente reformista-popular, porém, o reformismo será mais intenso e menos controlado, assim como serão ampliadas as do populismo e do clientelismo. A primeira corrente dispõe de maiores recursos de poder, pois ela é mais homogênea, mais organizada, mais articulada e tem quadros mais aptos para lidar com as tarefas governamentais. Seu projeto de domínio, porém, encontra-se conjunturalmente embaraçado, seja pela conjuntura de liberalização, seja pelo avanço da organização popular, sindical e partidária dos trabalhadores nos últimos anos.

O novo sistema político é, assim, uma estranha diarquia, que representa justamente o caráter mais específico da internalização, no governo, das divisões maiores – políticas e ideológicas – existentes na sociedade. Um pólo da diarquia é integrado por políticos e intelectuais do PMDB, que representam segmentos sociais ideologicamente afins e cujos interesses se situam no quadro de uma economia estatizada. No caso brasileiro, o estatismo não define uma pauta reformista, tendo em vista os vigentes padrões de estatização. No entanto, a verdade é que os interesses da corrente reformista-popular dependem do controle estatal da economia, pois isso se opõe aos interesses privados conservadores. O outro pólo é representado por políticos e intelectuais, filiados ou não ao PMDB e ao PFL, cujas expressões principais são os altos empresários e os chefes políticos mais conservadores. A cúpula da tecnocracia e a elite técnica dependem de que a estatização seja contida, abrindo-se novos espaços ao setor privado da economia.

Os embates dentro do governo opõem justamente essas duas correntes. É esta divisão, ao mesmo tempo política e ideológica, que está por baixo das divergências de enfoque na esfera da política econômica. As dúvidas do presidente Sarney, assim, não refletiriam apenas falta de discernimento quanto aos melhores caminhos a seguir. Refletem, sobretudo, o entrechoque de duas forças poderosas, ambas representadas na coalização política que o colocou no governo.

Esse entrechoque impede o domínio de qualquer das duas grandes correntes que disputam espaços no governo. Isso significa que recursos de poder cruciais flutuam, isto é, não se encontram apropriados por nenhum

grupo particular. A hipótese mais provável é que esse quadro permaneça imutável por um tempo considerável, até quando se caracterizar um cenário de crise aguda – econômico-social, política e de funcionamento do governo. Uma situação desse tipo cria uma dinâmica que conduz ao aumento dos recursos de poder de uma corrente, às expensas da outra, reduzindo-se as ambigüidades.

Não é provável que a corrente reformista-popular se torne totalmente dominante. Ela dispõe – atualmente – de bases de opinião pública, partidárias e congressuais poderosas, mas é heterogênea, desarticulada, suas idéias são imprecisas e ela não dispõe de quadros habilitados para governar. Ademais, é sobretudo dela que partem as práticas de tipo fisiológico ultimamente verificadas com grande intensidade, o que corrói continuamente sua reputação. E é também em seu âmbito que emergem o populismo e o clientelismo, fatores de ineficiência que tendem a contribuir para o agravamento da conjuntura de crise. Além disso, caso a corrente reformista-popular tomasse solitariamente o poder, entraria fatalmente em choque com os grupos mais poderosos da elite.

A corrente burguesa, por sua vez, é minoritária em bases de opinião pública, partidárias e congressuais. Sua principal debilidade, porém, parece residir no fato de que ela se recusa a aceitar determinadas realidades, como o avanço organizativo das classes populares e, em conseqüência, a impossibilidade de manter-se a rigidez tradicional do sistema de participação. No entanto, a corrente burguesa dispõe de algumas vantagens nítidas sobre a corrente reformista-popular: ela é mais homogênea, mais articulada, suas idéias são mais precisas e seus quadros são mais aptos. Seu projeto, além disso, encontra-se totalmente encampado pelos meios de comunicação.

José Sarney é, política e ideologicamente, um meio termo entre uma corrente e outra. Ele é um homem de tradição partidária e congressual, mas está consciente de que o nível de racionalidade declinou e tende a manter-se baixo no Congresso e nos partidos e de que não lhe será possível governar caso não possa sobrepor-se a essa realidade. Sob esse aspecto, ele tende para a corrente burguesa. Por outro lado, Sarney vem de uma região pobre, de convivência íntima com alguns dos potenciais mais explosivos da realidade brasileira. Ademais, ele recebeu o governo num momento de saturação da ordem social. Ele sabe, assim, que reformas são imperativas, sobretudo no campo sócio-econômico. Sob esse aspecto, Sarney tende para a corrente reformista-popular. Isto é, o momento é da liberalização, numa quadra em que o conservantismo é estruturalmente mais forte e conjunturalmente mais fraco e em que a liberalização é conjunturalmente mais forte e estruturalmente mais fraca.

Ora, José Sarney pode não ser um homem de discernimento excepcional, nem uma personalidade especialmente vigorosa. Mas ele tem o sentido da história. É provável, assim, que sua inclinação – estimulada

pelo entrechoque de tendências acima aludido – se dirija para a idéia de presidir uma solução de compromisso, pelo qual ele se defina pelos setores mais moderados de ambas as correntes: a esquerda da corrente burguesa e a direita da corrente reformista-popular. Nesse caso, a expressão partidária principal do governo seria o PMDB, sob controle de seus setores mais conservadores, ou um partido centrista que eventualmente se forme em caso de enfraquecimento agudo do PMDB.

Num quadro desse tipo, o reformismo poderá ser racionalizado e moderado, mas não evitado, pois algum compromisso reformista é condição de ajuste entre as duas correntes, na linha de uma política de conciliação arrefecida pelas tendências estruturais modernas acima referidas. O modelo histórico da política de conciliação não poderá ser totalmente reproduzido, mas é óbvio que ele ainda dispõe de energias consideráveis.

### O CENÁRIO DO COMPROMISSO

O cenário político para o resto dos anos 80, assim, poderá assumir as seguintes características:

1) A instabilidade e as vacilações do sistema político poderão ser moderadas, mas não eliminadas. Isso decorre do entrechoque das tendências acima referidas, pois nenhuma solução de compromisso será perfeita, e também das tensões sócio-políticas associadas aos desequilíbrios estruturais da sociedade brasileira;

2) O controle estatal da economia deverá ser contido ou moderado, em virtude do declínio do modelo centralizador, corporativo e intervencionista e da nova vontade política que esse fato inspira. Ademais, os recursos financeiros à disposição do setor público se tornarão mais escassos. No entanto, o sistema econômico continuará dependendo do Estado em uma medida ainda expressiva, seja em virtude do poder por ele acumulado, seja em face da persistência de muitas das razões estratégicas que informaram o crescimento do aparelho estatal brasileiro. O fato de que a corporação militar não foi derrotada como ator político, mas preserva parte substancial de seu poder, reforça essa tendência. No novo ambiente, no entanto, crescerão as demandas por maior eficiência do setor estatal;

3) As leis e regulamentos referentes ao capital estrangeiro não sofrerão alteração significativa. Não é provável a ocorrência de uma onda nacionalista no país, a menos que o sistema financeiro internacional se comporte com extremo radicalismo em relação ao Brasil. Ao governo não interessa a ocorrência de uma onda nacionalista, seja por sua consciência da aguda dependência do país em relação ao exterior, seja por não lhe interessar a introdução de elementos mobilizantes na política nacional. Ademais, as elites que criam opinião no Brasil, especialmente os meios de comunicação de massa, não são nacionalistas. As Forças Armadas são nacionalistas,



mas seu nacionalismo é contido. Primeiro, por sua dependência do sistema de defesa liderado pelos Estados Unidos. Essa dependência aumentou consideravelmente nos últimos 20 anos, tendo em vista que o Exército se orientou para o plano interno, enfraquecendo suas posições de defesa externa. Segundo, porque uma mobilização nacionalista abriria espaço ao movimento comunista, o que se choca com a ideologia dominante na corporação militar. Há fortes núcleos nacionalistas nas elites política e trabalhista, mas a maior probabilidade é de que eles sejam neutralizados pelos atores que não ganham com o nacionalismo;

4) As práticas clientelísticas e populistas deverão sofrer alguma atenuação. Mas o novo compromisso político não poderá evitá-las inteiramente, pois elas constituem tendências de fundo da cultura política e refletem, ademais, os obstáculos estruturais ao distributivismo e à efetiva ampliação do sistema de participação. O populismo é distributivista mas, como é também um instrumento de manipulação, pratica um distributivismo limitado e controlado. O clientelismo, por sua vez, é um mecanismo de cooptação, pela qual se neutralizam dissidências importantes. O populismo e o clientelismo, no entanto, tendem a afetar o sistema produtivo estatal, na medida em que lhe encaminham demandas irracionais, num obstáculo a mais ao seu crescimento em eficiência;

5) A liberação das forças políticas, associada à maior organização dos trabalhadores e ao declínio do modelo corporativo, deverá reduzir a tutela do Estado sobre o movimento trabalhista-sindical. As relações entre capital e trabalho se tornarão mais livres, aumentando-se a massa salarial e sua pressão sobre a capacidade de investimento e sobre a oferta de bens e serviços. Esse fato exigirá aprimoramento da capacidade de negociação por parte das empresas e pedirá esforços para o aumento da produtividade;

6) Crescerá a participação do Congresso no processo decisório do Estado, especialmente na função de *shaker*, isto é, na imposição de limites políticos à ação do Executivo. A ação do Congresso reforçará o distributivismo econômico e influenciará – mas não determinará – a postura do governo em relação ao sistema financeiro internacional. O fisiologismo e o clientelismo, porém, continuarão sendo uma marca importante da postura dos congressistas, significando isso que a maior participação do Congresso no processo decisório do Estado não se pautará, necessariamente, por critérios racionais;

7) Uma nova institucionalidade será estabelecida, através da Constituinte. Ela será de tipo liberal. Institucionalidade de tipo liberal não significa, necessariamente, total eliminação do centralismo – ele será contido, mas não eliminado. Os caminhos prováveis poderão ser os mesmos trilhados pela Constituição de 1946, quando a definição de uma institucionalidade liberal passou a conviver com a persistência, na ordem constitucional, de elementos centralistas originários do Estado Novo,

como o modelo sindical corporativo adotado em 1937 e ainda presente na ordem constitucional;

8) A solução de compromisso entre o conservantismo e a liberalização criará uma forma intermediária de distributivismo econômico. O distributivismo será ampliado, em relação aos padrões vigentes, mas não em medida expressiva. A previsível persistência de obstáculos à plena retomada do crescimento econômico, no cenário que se divisa, imporá uma tensão polar entre distributivismo e centralização da riqueza e da renda;

9) Ocorrerá alguma reconstrução federalista, que se expressará mais na capacidade dos Estados e Municípios para definir com autonomia suas prioridades, do que em reformas que, efetivamente, redistribuam amplamente a receita tributária. O setor público federal transferirá mais recursos para os Estados e Municípios, mas também lhes transferirá obrigações. A persistência de um elevado déficit público federal, associado às limitações ao crescimento da receita tributária, condicionará o tipo de reconstrução federalista em processo;

10) Tendo em vista que o novo cenário não será isento de tensões desequilibrantes da ordem interna e que muitas das decisões estratégicas do Estado se baseiam em elementos de fundo da cultura e dos interesses militares, prevê-se que as Forças Armadas continuarão sendo um ator político importante. O modelo de intervenção direta, vigente nos dois últimos decênios, cederá lugar a um modelo segundo o qual a corporação militar funcionará como um poderoso *lobby* dentro do Estado. Esse *lobby* poderá ser especialmente ativo em questões tais como a informática, a energia nuclear, as telecomunicações e as políticas globais que afetam a indústria bélica.

Um cenário radicalmente diferente do acima descrito, mediante ascensão da extrema esquerda ou da extrema direita ao poder, não é impossível, mas é altamente improvável. Uma intensa radicalização do sistema político brasileiro somente ocorrerá em caso de total fracasso do atual governo. Esse fracasso poderia se configurar a qualquer momento, mas não existem canais institucionais que permitam uma brusca mudança de situação. Uma oportunidade de mudança intensa somente será oferecida pela sucessão presidencial. O mandato do presidente Sarney ainda está indefinido, mas certamente não se encerrará antes de 1989. Um golpe militar é altamente improvável, pois a corporação militar ainda precisará de muito tempo para reconquistar posição que eventualmente legitime uma nova intervenção direta.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos, *Pactos Políticos*, São Paulo: Brasiliense, 1985.  
CAMPOS COELHO, Edmundo, *Em Busca da Identidade: O Exército e a Política na Sociedade Brasileira*, Rio de Janeiro: Forense, 1976.

## “SEM LENÇO, SEM DOCUMENTO”: REFLEXÕES SOBRE CIDADANIA NO BRASIL \*

Mariza G. S. Peirano

O antropólogo que decide fazer das sociedades modernas seu objeto de estudo enfrenta um desafio e corre um perigo. O desafio consiste em fazer com que a tradição antropológica, desenvolvida principalmente no estudo de sociedades tribais, não se perca nem seja abandonada como ultrapassada. Faz parte deste desafio, portanto, uma visão da perspectiva antropológica que ultrapasse os limites estreitos impostos pela definição de um objeto de estudo concreto. O perigo que o antropólogo corre é, ao contrário, o de reificar os procedimentos através dos quais estudou sociedades ‘primitivas’ e aplicá-los indiscriminadamente às sociedades modernas. Criticados e rejeitados, os ‘estudos de comunidade’ ainda esperam por uma alternativa <sup>1</sup>.

Qualquer forma que tome, a alternativa deverá implicar no reconhecimento do que é específico ao objeto de estudo investigado; do que o torna *sui-generis* e do que o torna comparável e universal. Se houve um momento no desenvolvimento da antropologia em que era preciso advertir os etnólogos dos perigos do etnocentrismo, o momento atual parece indicar o oposto: o antropólogo que ‘estranha’ a sua própria sociedade não deve se deixar levar por uma atitude simplista que considera as chamadas ‘sociedades complexas’ como sociedades ‘simples’, apenas complexificadas. Perder-se-ia, assim, o caráter histórico do fenômeno sociológico único que foi o aparecimento das sociedades nacionais modernas. O que os antropólogos chamam de ‘sociedades complexas’ são, na maioria dos casos, nações-estados <sup>2</sup>.

---

\* Esta é uma nova versão, revisada e atualizada, de “Documentos e Identidade Social, artigo escrito em 1982 e divulgado nos Cadernos de Ciências Sociais, Série Antropologia n. 30, Universidade de Brasília. O trabalho é resultado de uma pesquisa realizada, na sua primeira etapa, em conjunto com Elisa Pereira Reis e João Batista Araújo e Oliveira na cidade de Rio Paranaíba, Minas Gerais, e no Ministério da Desburocratização, Brasília. Ver Reis, 1981. Uma pesquisa sobre as cartas endereçadas ao Ministério foi realizada por Inês Zatz na mesma época. Ver Zatz, 1983.

1. Ver Dumont, 1970: 112-133 para uma crítica ao conceito de “comunidade”.

2. Ver Peirano, 1983 para uma reflexão sobre o conceito de “sociedade complexa”.

A possível contribuição da antropologia para o estudo de um tema que tem sido o objeto por excelência da sociologia e ciência política talvez seja o caráter comparativo, universalista e relativizador da sua perspectiva. Assim, por exemplo, o ponto de partida de Wanderley Guilherme dos Santos, de que “a igualdade de todos os seres humanos como pessoas morais só pode significar o direito igual de ser diferente” (W. G. Santos, 1981: 175), não se coloca para o antropólogo como um valor em relação à sociedade que estuda, mas, sim, como ponto de partida da sua antropologia. Isto significa que, para o antropólogo, são as sociedades que têm o direito igual de ser diferentes e seu ponto de partida serão sempre as categorias com que os membros de qualquer sociedade ordenam sua experiência, ou as teias de significado que elas formam.

É desta perspectiva que este trabalho pretende sugerir algumas idéias para um futuro projeto sobre a formação da cidadania no Brasil. Para cientistas políticos, o tema sugere imediatamente questões de justiça, participação política, direitos sociais. O antropólogo propõe-se, em relação ao mesmo tema, perguntas aparentemente mais simples: qual a concepção que diversos grupos têm de cidadania? O que é um “cidadão”? Através de que símbolos é possível detectar concepções de cidadania?

### CIDADANIA, NAÇÃO, ESTADO

Para o antropólogo, o Estado e a Nação são peculiares principalmente na medida em que são formações sociais recentes, agindo como atores privilegiados na arena internacional. Estes atributos lhes conferem um aspecto de universalidade. Uma observação mais detalhada mostra, no entanto, a diversidade do fenômeno e então pode-se observar que, mais que algo acabado e pronto, trata-se de um processo ou uma tendência. Esta perspectiva não é nova e recebe reconhecimento através de conceitos como *state-formation* e *nation-building*, por exemplo (Elias, 1972). O reconhecimento da historicidade das nações-estados também nos permite constatar que, lado a lado aos processos de formação e construção deste tipo de organização social, surgem as auto-imagens das nações. No primeiro nível, predomina o aspecto de interdependência funcional entre os estratos sociais e as regiões das nações, e aí a historicidade é admitida: no que diz respeito à auto-imagem, aqui se encontram representações que tendem a ver as nações como eternas, imutáveis e integradas. Se separamos os dois níveis, constatamos que países industrializados contemporâneos, conquanto se considerem nações acabadas, podem ainda estar nas fases iniciais de *nation-building*.<sup>3</sup>

Por definição, os membros de uma nação-estado são considerados cidadãos, e a cidadania implica em direitos e deveres no reconhecimento da

3. Ver Weber, 1976 para um estudo sobre a França.

igualdade humana básica e sua participação integral na comunidade (Marshall, 1964: 64). No entanto, se estados e nações estão sempre em processo de serem constituídos e solidificados o mesmo pode ser dito da cidadania. Como cada estado usa critérios diferentes de seleção e de exclusão no *status* de cidadão, as variações também podem ser vistas contextual e historicamente.

Como um modelo, o conceito de cidadania carrega fortes conotações de individualidade e universalismo. Este modelo se coaduna com a definição de nação enunciada por Marcel Mauss, para quem a nação é:

“uma sociedade material e moralmente integrada, com fronteiras fixas, e onde há uma relativa unidade moral, mental e cultural entre seus habitantes, que conscientemente aderem ao Estado e suas leis” (Mauss, 1953-4: 20).

Recentemente tal definição foi contestada como referindo-se à nação-estado, e não apenas à nação (Grillo, 1980: 6). Naturalmente, ao antropólogo não cabe discutir um conceito que é reconhecidamente controvertido mesmo no léxico da ciência política (Tilly, 1975: 6). Pode-se, no entanto, para efeito de análise, enfatizar-se que o conceito de nação inclui sempre valores ideológicos. Como diz Louis Dumont, acima de tudo a nação é “a sociedade *que se vê* como constituída de indivíduos” (Dumont, 1970: 93).

Dumont vê a sociedade moderna como uma formação social que se diferencia das sociedades tradicionais em geral por uma revolução ideológica que coloca especial ênfase no indivíduo. Nas sociedades tradicionais a ênfase valorativa principal está na ordem, na ‘tradição’, e na orientação de cada ser humano na direção dos fins prescritos pela sociedade. Na sociedade moderna, a referência principal recai nos atributos, reivindicações e bem-estar de cada ser individual, independentemente de seu lugar na sociedade (Dumont, 1971). No primeiro caso, o ser humano é considerado essencialmente um ser social, derivando sua própria humanidade da sociedade da qual ele faz parte (caso de ideologia “holista”); no segundo, cada ser é um *individuum* da espécie, é uma essência existindo independentemente, e observa-se uma tendência a reduzir, obscurecer, ou suprimir o aspecto social da sua natureza. Neste sentido, quando Dumont diz que a nação é a sociedade *que se vê* como constituída de indivíduos, o autor não se refere à presença empírica de seres humanos, mas ao valor ideológico colocado no indivíduo. Mesmo assim, adverte Dumont, as variações permanecem, e ele nos mostra as diferenças entre os conceitos de “nação” no pensamento francês e no pensamento germânico (Dumont, 1971).

Tais idéias serão testadas, de forma tentativa, através da observação do caráter simbólico que os documentos assumem no Brasil como símbolos

de identidade cívica. Documentos são fornecidos por órgãos públicos apenas para aqueles que preenchem determinados requisitos estipulados por lei. Eles preenchem, portanto, a função de distinguir o cidadão do "marginal". Empiricamente, trataremos de dois tipos de documento: a carteira profissional, com base na sugestão indicada no estudo de W. G. Santos (Santos, 1979), e o título de eleitor, através de observações de uma pesquisa realizada em um município rural em Minas Gerais<sup>4</sup>. A seguir, mostraremos como o conceito de cidadania pode ser introduzido de outras maneiras, ou mesmo integrado em termos nacionais, através de algumas reflexões sobre o programa de desburocratização em vigor desde 1979 no Brasil. No caso dos documentos, portanto, trata-se de ver como os grupos sociais concebem "espontaneamente" a cidadania; no último, de como o conceito é disseminado pelo Estado sob a perspectiva do "não-documento".

### OS DOCUMENTOS: A CARTEIRA PROFISSIONAL

A carteira profissional é importante para este estudo através das sugestões de W. G. Santos, por ter se tornado a "certidão de nascimento cívico" no Brasil após os anos trinta. A implicação é de que, de todos os documentos a que a população urbana tinha direito, a carteira de trabalho passou a ser o documento comprobatório de cidadania.

Wanderley Guilherme justifica seu ponto de vista mostrando como, ao invés de ser definida através de direitos civis, políticos e sociais, a cidadania no Brasil desenvolveu-se pelo reconhecimento e definição por lei das profissões vigentes, através de um sistema de estratificação ocupacional. A cidadania no Brasil foi "regulada" pelo Estado, imposta pela inclusão na legislação de novas profissões e/ou ocupações, e pela ampliação dos direitos associados a estas profissões. Passaram, assim, ao *status* de cidadão todos aqueles que tinham sua profissão reconhecida por lei, conseqüentemente sendo considerados pré-cidadãos todos os trabalhadores urbanos não regulamentados e todos os trabalhadores da área rural. Em outras palavras, o conceito de "cidadania regulada" partia do Estado: "Se era certo que o Estado devia satisfação aos cidadãos, era este mesmo Estado quem definia quem era e quem não era cidadão, via profissão" (W. G. Santos, 1979: 77). Assim, não foram os valores inerentes ao conceito de membro da comunidade, nem tampouco as aspirações da população em comungar um ideal nacional que serviram de base para esta concepção, mas simplesmente uma categorização das profissões.

A leitura do estudo de Wanderley Guilherme nos sugere uma possível "afinidade eletiva" entre a ação do Estado e a assimilação da definição

---

4. A primeira etapa da pesquisa foi realizada em agosto de 1981 em Rio Paranaíba (região do Alto Paranaíba), Minas Gerais, junto com Elisa Pereira Reis e João Batista Araújo e Oliveira. Pretendeu-se realizar um estudo exploratório da burocracia no meio rural e do possível impacto do Programa de Desburocratização.

estatal pela população urbana em geral. Tal fato é atestado por exemplos oferecidos pelo próprio autor, como a luta desenvolvida nas últimas décadas pelo reconhecimento legal de várias profissões (ex.: sociólogos, processadores de dados) e que visavam em última instância, a inclusão na categoria de cidadãos. Por outro lado, corrobora a sugestão do autor o fato de que associações profissionais passaram a expedir carteiras de identidade, como o caso das expedidas pelos CREAs. As associações de classe assumiram, portanto, funções próprias de Secretarias de Segurança Pública. Finalmente, é interessante notar que, dado que a carteira profissional passou a ser símbolo de cidadania, ela não trouxe implícita os pressupostos geralmente atribuídos a tal concepção, i.e., o reconhecimento da igualdade humana e a participação integral na comunidade. A carteira profissional, sendo privilégio de uma parcela específica da população, aponta para uma concepção de cidadania que mostra a face da distinção e a marca do *status*. Os cidadãos da nação constituem uma minoria privilegiada. A nação existe como categoria ideológica, mas é uma nação composta de indivíduos hierarquizados que se diferenciam por sua profissão e pelo lugar que ocupam no todo da sociedade.

### O TÍTULO DE ELEITOR

O título de eleitor nos leva para outros caminhos, e nos foi sugerido na pesquisa de campo em Rio Paranaíba, mencionada anteriormente. Diferentemente da situação urbana descrita por Wanderley Guilherme, em Rio Paranaíba o título de eleitor é o documento mais freqüentemente requisitado no cartório da cidade. Tudo faz crer que se trata, para a população rural, do equivalente da carteira de trabalho, devido à tradição do empregador providenciar o título para seus novos empregados, inclusive arcando com as despesas necessárias. No entanto, se este tipo de documento preenche a mesma função da carteira profissional, ele sugere outras dimensões que são particularmente “rurais” – ou “não-urbanas” –, entre elas a personalização das relações sociais e a importância do domínio da “política” como esfera de atuação e como categoria ideológica.

Rio Paranaíba não é uma comunidade isolada, como geralmente idealizada pela população urbana em relação ao “interior” em geral. Ao contrário, Rio Paranaíba forma com outros municípios vizinhos – São Gotardo, Carmo do Paranaíba, Patos de Minas, Ibiá, por exemplo – uma espécie de rede na qual se estabelecem relações comerciais e de serviços. Dependendo do tipo de relação envolvida, ela pode se estender a Belo Horizonte ou mesmo Brasília, para onde, inclusive, foi significativa a migração na década de 60. Rio Paranaíba, apesar de sua reduzida população (aproximadamente 3.000 habitantes na sede e 11.000 no resto do município), goza de recursos razoáveis comparados ao nível da maioria da população rural brasileira. Encontram-se lá, por exemplo, um posto de

saúde, um hospital (quase inoperante) com dois médicos, uma escola pública, um ginásio, cartório, escritório do Sindicato de Trabalhadores Rurais, escritório da Emater, agência do Banco Real, escritório de contabilidade, uma igreja católica com padre residente, um templo protestante, um hotel, uma pensão. Moram em Rio Paranaíba o juiz, o procurador, e dois advogados. Nos últimos anos foram inaugurados uma creche, uma estação rodoviária, uma nova sede da Prefeitura e instalada uma agência do Banco do Brasil <sup>5</sup>.

Neste contexto, em que os habitantes estão familiarizados com símbolos urbanos, o título de eleitor não é uma “sobrevivência” de um passado clientelista, mas uma realidade atual que convive com a introdução de medidas modernizantes tais como a criação do Estatuto do Trabalhador Rural e, mais recentemente, do Funrural. É importante salientar este fato, porque Wanderley Guilherme sugeriu que, com a extensão dos direitos sociais ao trabalhador rural, não só esta população se integraria à sociedade legal, mas também o Funrural representaria uma inovação de tal ordem nos valores políticos e sociais que romperia a noção de “cidadania regulada”. Estes novos direitos, segundo o autor, trariam como inovação o fato de se estenderem a *todos* os membros da coletividade agrária, independentemente de ocupação (W. G. Santos, 1979). No entanto, o fato de que o título de eleitor serve como símbolo de identidade cívica em Rio Paranaíba, se não contradiz, pelo menos sugere que se deve ver com cautela a relação entre a extensão de direitos pelo Estado e as concepções de cidadania vivenciadas pela população rural. Neste contexto, o título de eleitor vincula, em primeiro lugar, o cidadão ao empregador só secundariamente aos outros eleitores. Ele simboliza não o direito de voto, mas uma filiação política.

A esse respeito, dois aspectos devem ser salientados para futuras pesquisas: um diz respeito ao que se concebe localmente como “política”; o outro, ligado ao primeiro, refere-se à concepção de “filho do município”. Estes dois aspectos mostram que, apesar do caráter de integração de Rio Paranaíba no cenário regional e nacional, as informações vindas dos grandes centros e mesmo as medidas concretas de inclusão da população na categoria de cidadão recebem interpretações locais específicas.

Como exemplo da importância da “política”, basta mencionar que é ela que explica grande parte dos eventos locais, como a forma de se conseguir um emprego, a causa de uma demissão, a razão última de problemas aparentemente religiosos. Explicações para este tipo de eventos são geralmente feitas em termos lacônicos de que “É a política”. A “política” explica eventos históricos – ela explica por que Benedito Valadares, por exemplo, foi nomeado interventor em Minas Gerais por ser casado com uma filha adotiva de Getúlio Vargas, mesmo não estando

---

<sup>5</sup> Estes dados foram coletados em uma segunda fase da pesquisa, durante as eleições de 1982.



incluído na lista dos dez candidatos; a “política” explica igualmente a morte de um padre católico pela facção protestante ocorrida há cinquenta anos: a “política” explica a nomeação atual de procuradores, inspetores escolares, professores.

A “política” está, portanto, vinculada à dominação das relações personalizadas e hierárquicas, em contraste com o modelo individual e universalista da ideologia “moderna”. Não são as características individuais e peculiares de cada pessoa, nem tampouco sua qualificação ou mérito que determinam sua escolha para um emprego mas, sim, sua posição social dentro de um grupo e a rede de relações que mantêm com os outros membros do mesmo grupo. Este mesmo mecanismo pode ser observado no fato de que, em Rio Paranaíba, praticamente inexitem tabelas fixas de preços, notando-se uma flutuação constante e considerável. O mercado é regulado através de avaliações mútuas de *status* e posição hierárquica, e então chega-se a um consenso. Assim, o preço para obtenção de um documento no cartório local ou o salário de uma empregada doméstica variarão conforme as pessoas que solicitam os serviços. A situação é aceita e não há reivindicações de igualdade de preços, já que pessoas de *status* diferente têm obrigações e deveres que variam com o lugar que ocupam na sociedade. Tudo isso convive, em Rio Paranaíba, com situações extremamente modernizantes, como o jovem prefeito que governou até 1983 e que, mesmo não pertencendo a nenhuma das famílias tradicionais locais, foi extremamente bem sucedido quando procurou imprimir um caráter moderno-tecnocrático ao seu governo. Este mesmo prefeito, no entanto, assumia um estilo mais “tradicional” nas suas relações com o governo estadual e federal, que estamos aqui chamando de “político”: sabendo que suas reivindicações para o município só seriam aceitas através de alianças, ele costumava visitar o governador em Belo Horizonte uma vez por semana, e a cada três meses ia a Brasília para manter e/ou conservar contatos com altos escalões federais.

Ser “filho do município” é, por outro lado, motivo de orgulho e atestado de identidade social. A hipótese que gostaria de levantar aqui é de que o município serve como mediador entre o nível individual e o nível nacional como entidade *política*, e não simplesmente territorial e populacional (como define o IBGE, por exemplo). Na medida em que a pessoa participa da esfera municipal, ela também participa da vida nacional, via “política”. Podemos citar o exemplo de pessoas que, mudando-se de Rio Paranaíba para outros centros, fizeram questão de não transferir o seu título de eleitor, numa clara afirmação de sua identidade como “filho do município”<sup>6</sup>.

<sup>6</sup>. Inêz Zatz atualmente (1986) desenvolve este tópico com referência à cidade de Planaltina, antiga sede do município goiano do mesmo nome e atualmente cidade-satélite, em tese de mestrado a ser apresentada ao Departamento de Antropologia da Universidade de Brasília.

Em suma, Rio Paranaíba desconfirma a concepção de Louis Dumont, de que uma nação é uma sociedade que se vê como composta de “indivíduos”. Para os rioparanaibanos, a imagem de uma nação é clara, mas o modelo de cidadania tal como tradicionalmente concebido, ou a concepção de “indivíduo”, é duvidosa. Lá a idéia de nação é *mediada* pela identidade de “filho do município”, identidade essa que tem o título de eleitor como seu símbolo político. A ênfase não recai no indivíduo como valor último, mas no grupo. Dentro do município, os grupos são os partidos políticos, mesmo aqueles não mais reconhecidos oficialmente: “Aqui é tudo UDN e PSD e vai continuar assim enquanto mundo for mundo”. No nível estadual, a identidade se faz pelo município de origem, e aqui entra a idéia de “filho do município”. Finalmente, em termos nacionais, a identidade é de “mineiro” (em contraste com “goiano”, “baiano”, “paulista”, etc.). Este esquema é familiar aos antropólogos, e relembra os estudos de Evans-Pritchard sobre as facções políticas dos Nuer. Contudo, aqui se trata de uma ideologia nacional que, em termos de modelo, deveria ser “individualista” mas que se insinua, ao contrário, como “holista”. Tal situação parece indicar uma a-historicidade do modelo de Louis Dumont. O que Rio Paranaíba sugere é a possibilidade de termos uma nação constituída de indivíduos que não se vêem como iguais, mas que, ideologicamente hierarquizado no nível local, transpõem esta hierarquia para o nível nacional. Aparentemente, esta hierarquia está intimamente ligada à noção de território – especialmente de município –, quando não a partidos políticos. Mas é necessário distinguir aqui, como faz Dumont em relação a “indivíduo”, o território como presença empírica e o lugar do território como tal na consciência que o grupo tem de si <sup>7</sup>.

### O “NÃO-DOCUMENTO”

É bastante claro que a carteira profissional e o título de leitor não esgotam as possibilidades de simbolização de identidade nacional no Brasil. Há situações em que a certidão de batismo preenche a mesma função, misturando-se aí identidade civil e religiosa. Da mesma forma, existem instâncias em que não é a nação, mas o Estado (ex. Ceará) a unidade de referência <sup>8</sup>. Existem, mesmo, populações rurais que há vinte anos atrás ainda supunham o Brasil ligado a Portugal como colônia <sup>9</sup>.

Dado este cenário variado, a discussão em linhas gerais do impacto do programa de desburocratização iniciado pelo governo em 1979 se torna interessante. A desburocratização se definiria, frente aos documentos men-

7. Ver Dumont, 1970: 107 para a noção política de território.

8. Tal fato foi constatado em pesquisa de campo realizada em 1974 entre pescadores no litoral do Ceará, para quem “alemães” ou “sulistas” poderiam vir a desempenhar igual papel (no caso, de potenciais inimigos).

9. Relato pessoal de Roque de Barros Laraia.

cionados anteriormente, como a instância do “não-documento”. O pressuposto é que a palavra do cidadão vale por um documento, e a tentativa de se eliminar ao máximo as dificuldades que enfrentam os usuários dos serviços públicos na obtenção dos seus direitos.

Da mesma forma que os documentos simbolizam um modelo de cidadania, a desburocratização traz também em seu bojo um outro modelo em que o cidadão estaria dispensado do excesso de documentos. Este modelo pressupõe a idéia de que o indivíduo/cidadão tem acesso direto ao governo, bastando para isto escrever, pessoalmente e sem intermediários, ao ministério. Mais recentemente, o programa procurou avançar na desburocratização: desta vez, através do telefone, o projeto “Fala Cidadão”, implantado em 1985, eliminava inclusive a intermediação da carta. Tratar-se-ia, portanto, da implantação de um modelo de nação da forma como foi definido por Mauss, em que a integração é de tal ordem,

“... que por assim dizer não existe intermediário entre a nação e o cidadão, que toda espécie de grupo desapareceu. . .” (Mauss, 1953-4: 24).

Teríamos, portanto, um modelo de cidadania no seu estado mais puro – os cidadãos da nação, iguais perante o Estado, teriam acesso direto não só a um ministério, mas ao próprio ministro (no caso das cartas). Vale aqui lembrar que o programa de desburocratização iniciou-se através de um ministério “extraordinário”, ele próprio se concebendo como desburocratizado.

A desburocratização se faz num espaço político e ideológico bem definido. Ao contrário das medidas econômicas centralizadoras, a desburocratização propõe uma descentralização administrativa. A proposta descentralizadora traz, no entanto, implicações ideológicas centralizadoras, de integração nacional. Aparentemente este esforço parece ser objetivo não só deste ministério (ou programa), mas também de outros órgãos governamentais que se propõem a construir um passado nacional. Estes órgãos, como o SPHAN, a Fundação Pró-Memória, etc., visando modificar a médio e longo prazo “a consciência do Brasil”<sup>10</sup>, representariam em seu sentido mais puro uma experiência de *nation-building* sob o comando do Estado. Se tal hipótese é correta, o Ministério da Desburocratização atingiria seus objetivos na medida que produzisse respostas de participação popular e, ao mesmo tempo e/ou secundariamente, a efetiva concretização de medidas desburocratizantes. Tal sugestão parece se confirmar em medidas que nitidamente procuravam mobilização popular. Em dezembro de 1981, por exemplo, 1 milhão e 200 mil funcionários públicos federais

<sup>10</sup>. Uma entrevista de Aloísio Magalhães à revista *Isto É* (13.1.82) corrobora esta interpretação.

receberam formulários do ministério junto a seus contracheques para serem preenchidos com sugestões visando simplificar a burocracia no país. Em 1985, entre os nove principais projetos do programa o item “desburocratização” propriamente dito figurava em quinto lugar, sendo antecipado pelo “Projeto Cidadão”, pela Política Nacional de Defesa do Consumidor, pelo projeto de apoio à microempresa, e pelo plano de descentralização e municipalização (cf. Programa Nacional de Desburocratização, Plano Nacional de Desenvolvimento, Presidência da República, 1985).

Outras observações são ainda pertinentes a este propósito. Desburocratizar, no seu sentido estrito, significa eliminar a burocracia. Pressupõe, portanto, uma situação altamente burocratizada a ponto de ineficiência, que necessita desburocratização. Se tal fenômeno é claramente visível nos grandes centros urbanos brasileiros, sua aplicabilidade é questionável no meio rural. Assim, em Rio Paranaíba, os habitantes não acreditavam na sua utilidade, já que lá “todo mundo conhece todo mundo”. A solução local era, inclusive, vista como mais favorável e mesmo superior à governamental na tentativa de se eliminar injustiças sociais. Como todos se conhecem, “muitas vezes pobre não paga”. A maioria de Rio Paranaíba se vê como já desburocratizada; contudo uma visão como pré-burocratizada talvez fosse mais realista. A exceção é composta pelos funcionários do Judiciário e despachantes, que viam na desburocratização a solução para se romper o esquema de satelitização em que Rio Paranaíba estava envolvido, no qual a cidade fica em situação de dependência de São Gotardo, Carmo do Paranaíba, Patos de Minas, e mesmo Belo Horizonte ou Brasília. A quebra deste sistema acarretaria um maior fortalecimento do município. Note-se, no entanto, que as mudanças são desejadas no âmbito das relações externas do município, preservando as relações sociais existentes dentro do município. Em 1981 duas pessoas tinham escrito para o então ministro Hélio Beltrão, ambos pertencentes ao sistema judiciário: um advogado e um escrivão.

O exemplo de Rio Paranaíba mostra o quanto é possível andarem juntos a descrença no programa de desburocratização, de um lado, e de outro, a assimilação do seu apelo ideológico. Ele mostra, igualmente, o paradoxo de ver chegar a desburocratização a lugares pré-burocratizados. O apelo ideológico permanece – a Prefeitura de Rio Paranaíba exibia um cartaz do programa logo na sala de entrada. Por outro lado, durante algum tempo países como Colômbia, Argentina, Venezuela, Portugal e Espanha procuraram o governo brasileiro para iniciar convênios para consultas e trocas de experiências. Há cinquenta anos atrás Lévi-Strauss, o antropólogo francês, mostrou que São Paulo podia estarrecer um intelectual europeu pela sua modernidade, e ele fala da surpresa de encontrar, em um país que fundava suas primeiras universidades, estudantes que estavam sempre a par das últimas teorias européias que, neste contexto, tinham o fascínio da úl-

tima moda (Lévi-Strauss, 1977). Resta saber se a desburocratização não se desenvolve no mesmo espaço ideológico.

Independentemente deste aspecto, no entanto, fica a questão se, junto a um novo modelo de cidadania, a desburocratização não traz junto, também, o famoso “paradoxo de Tocqueville” (Bendix, 1964: 60). Este paradoxo se refere ao fato de que o individualismo e o poder central podem crescer lado a lado, na medida em que cada indivíduo tem direito de fazer suas reivindicações à assistência governamental de forma independente. Em outras palavras, fica a pergunta se a igualdade de participação que a desburocratização promete não acarreta a perda de identidade social do indivíduo. Tratar-se-ia, então, de um arremedo de participação, porque enquanto do ponto de vista do governo ele está proporcionando canais de comunicação para todos os seus cidadãos, para os cidadãos a representação coletiva fica bloqueada. A inexistência de intermediários entre a nação e o cidadão também chamou a atenção de Marcel Mauss, para quem.

“... o poder do indivíduo sobre a sociedade e o da sociedade sobre o indivíduo, exercendo-se sem freios e sem engrenagens, pode resultar em algo anormal...” (Mauss, 1953-4: 24).

Na medida em que a burocracia faz as vezes de grupo intermediário entre o Estado e o cidadão, a questão que se coloca, então, é a de se pensar no problema “burocracia” a partir de novos modelos de organização dos setores intermediários – não necessariamente “de cima para baixo”, mas também na direção inversa.

Uma última observação se refere ao *timing* do programa de desburocratização. Wanderley Guilherme mostrou que foi nos períodos autoritários que mais se propuseram modelos de cidadania no Brasil (W. G. Santos, 1979). Se esta tendência se confirma, temos aqui um processo contraditório de uma disseminação vinda “de cima” – em que pesem os indícios de abertura da época da sua implantação – de um modelo democrático. Este modelo não brota de aspirações populares específicas, pois é iniciativa particular do governo. A rigor, as reivindicações populares ficaram por longo tempo à margem (como reivindicações salariais e outras) e propunhasse, como substitutivo, a desburocratização. Além disso, é preciso salientar que se trata de um modelo eminentemente urbano, e parte do pressuposto de que a burocracia é um procedimento técnico<sup>11</sup>. Já no meio rural, onde as relações sociais são, reconhecidamente, relações “políticas”, o programa produz uma possível integração ideológica, mas desprovida de eficácia concreta.

11. As ambigüidades existentes entre os propósitos “técnicos” de desburocratização e o apelo “político” de descentralização a nível do Estado merecem maior esforço de pesquisa.

Passados cinco anos desde a sua implantação, a mudança de governo em 1985 não parece ter mudado substancialmente as diretrizes gerais do projeto. Nota-se, inclusive, a perpetuação dos paradoxos quando vemos o Programa de Desburocratização propondo um projeto de “Documentação para a Cidadania”, em que pequenos postos municipais provisórios ofereceriam título de eleitor, certidão de nascimento, certidão de casamento, certidão de óbito, carteira de identidade ou carteira de trabalho e certificado militar para a população desprovida de tais documentos. Observa-se aí a tentativa de se habilitar a população na direção de uma sociedade civil, na crença de que somente uma sociedade civil pode alterar a correlação de forças localizadas nos escalões intermediários – mais burocratizados – do governo. Em que pese o paradoxo de “documentar para desburocratizar”, há um toque de realismo na medida. Esquece-se, no entanto, o significado cultural de tais documentos em contextos diversos e, especialmente, do papel político dos documentos. Esquece-se, mais ainda, que a cidadania no Brasil passa pelo domínio do “político” e não se limita a aspectos especificamente civis e sociais<sup>12</sup>. A questão é, então, saber-se se a construção de uma sociedade civil tem na desburocratização o seu caminho mais eficaz.

### OBSERVAÇÕES FINAIS

Chegamos, portanto, à conclusão que o ideal de se viver “sem lenço, sem documento”<sup>13</sup> é fundamentalmente urbano. No meio rural, “cidadão” é um termo de conotação negativa, que se usa para designar uma pessoa desconhecida, estranha à comunidade – uma pessoa “sem nome”. O termo “cidadão” carrega toda a conotação de impessoalidade que marca o indivíduo como um estranho. Fica claro, portanto, que “cidadania” e “cidadão” são conceitos cujo significado varia para cientistas sociais e para membros de uma comunidade específica, podendo ser, inclusive, um *status* valorizado para uns e indesejável para outros.

Cientistas sociais sofrem de uma perene dificuldade ao definir cidadania, na medida em que, mesmo reconhecendo o fenômeno como resultado de um processo histórico, existe uma inevitável tendência a se falar sobre uma tipologia dos direitos do cidadão. Classicamente, esta tipologia originou-se dos trabalhos de T. H. Marshall que, embora afirmando que sua análise é ditada “mais pela história que pela lógica” (Marshall, 1967: 63), divide o conceito em três partes:

---

12. A recente (1986) mobilização popular de apoio às medidas econômicas do governo no seu plano antiinflacionário parecem confirmar os pressupostos acima.

13. A proposta anticidadão de Caetano Veloso se completa com o verso seguinte: “Nada no bolso ou nas mãos”.

- “– os direitos *civis*, compostos dos direitos necessários à liberdade individual – liberdade de ir e vir, liberdade de imprensa, pensamento e fé, o direito à propriedade e de concluir contratos válidos e o direito à justiça;
- os direitos *políticos*, como o direito de participar no exercício do poder político como um membro de um organismo investido de autoridade política ou como um eleitor dos membros de tal organismo;
- os direitos *sociais*, que se referem a tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade” (Marshall, 1967: 64).

Marshall mostra que os três elementos da cidadania se formaram na Inglaterra no decorrer de três séculos: os direitos civis podem ser atribuídos ao século XVIII, os políticos ao XIX e os sociais ao XX, mesmo aceitando-se uma superposição no seu desenvolvimento. Assim, junto a uma descrição histórica, nota-se uma implícita tendência a conceber os direitos como “um modelo de cidadania”. A mesma perspectiva parece surgir nos estudos de R. Bendix, quando este autor centra seu tema na extensão dos direitos de cidadania às classes baixas. A visão histórica é freqüentemente contaminada por termos como “os elementos da cidadania” (Bendix, 1964: 89 ss) e nas “experiências de transição” (1964: 78, 82, 115).

Marshall reconhece que não há nenhum princípio universal que determine quais os direitos e obrigações da cidadania, “mas as sociedades nas quais a cidadania é um instituição *em desenvolvimento* criam uma imagem de uma cidadania ideal” (Marshall, 1967: 76; meu grifo). O principal problema desta abordagem reside no pressuposto implícito de que algumas nações ultrapassaram o ponto crítico em que ocorrem transformações no conceito de cidadania. Mesmo que se aceite, por exemplo, que a Inglaterra “é a exceção, mais que o modelo” (Bendix, 1964: 86), é como se o estado nacional se encontrasse em sua forma definitiva e o conceito de cidadania plena e definitivamente estabelecido. Em primeiro lugar, esta perspectiva é etnocêntrica e a-histórica. Em segundo lugar, ela não distingue os direitos que um Estado oferece aos cidadãos da própria concepção que os cidadãos têm da cidadania. A vinculação entre os dois níveis não é automática, nem necessariamente os dois níveis homólogos. Finalmente, e talvez mais importante, ela não leva em consideração que em diferentes contextos os direitos civis, políticos e sociais de que fala Marshall podem ter valores ideológicos diferenciados – como parece ser o caso brasileiro em relação aos direitos “políticos”.

Criticando a visão estática com que estados nacionais têm sido estudados, como se fossem “sistema” ou “tipos ideais”, Anton Blok mostrou como é inapropriada a idéia de que qualquer desenvolvimento político seja o resultado do esforço de um governo particular sobre as forças da tradição, da corrupção e do particularismo. Neste sentido, Blok mostra que a máfia siciliana, por exemplo, não é o resíduo de um passado sem lei, mas o resultado da forma específica pela qual o processo de *state-formation* se desenvolveu na Itália (Blok, 1975).

Nossa sugestão é que o próprio desenvolvimento de uma sociedade é apreendido ideologicamente. Nos países ricos e industrializados predomina uma ideologia que os vê como estados prontos e acabados. No Brasil a ideologia de uma nação acabada não existe. Há mais de um século que um aspecto dominante de nossa ideologia é de que estamos construindo uma nação. *Nation-building* não é, portanto, apenas um processo, mas uma ideologia. Formar um estado nacional foi projeto de imperadores, intelectuais, revolucionários, governos militares e governos eleitos<sup>14</sup>. A consciência de construção da nação convive, ao mesmo tempo, com a idealização do que seja uma nação-estado, concebida como uma reificação dos processos históricos europeus.

A proposta contida nestas notas preliminares é de que conceitos como “cidadania”, “Estado”, “nação”, variam histórica e contextualmente. De um lado, temos *processos* de formação do Estado, de construção da nação, de ampliação dos direitos de cidadania. É nesta esfera que as políticas estatais devem ser analisadas e os aspectos administrativos-burocráticos avaliados. De outro, vinculados mas não necessariamente homólogos, estão as *categorias* de cidadão, Estado, Nação, também sofrendo processos de construção ideológica. O corolário é de que a ampliação dos direitos de cidadania, por exemplo, desejável sob o ponto de vista de justiça social, não formará, automaticamente, indivíduos que se conceberão como cidadão segundo o modelo clássico. Da mesma forma, seria indesejável e mesmo condenável formar ou forçar esta mesma ideologia de cidadania sem que os direitos correspondentes fossem oferecidos. Isto nos leva a postular que a cidadania como classicamente definida é, do ponto de vista do cidadão, apenas *uma* das formas de identidade nacional.

Os exemplos que vimos, precários que tenham sido, indicam que o conceito de cidadania *lato sensu* varia no Brasil em situações urbanas e rurais, em termos regionais, em termos de conceitos impostos ou “regulados” pelo Estado, ou de conceitos “espontâneos”. Estamos frente, portanto, não a um conceito de cidadania, mas a um processo de construção de identidade nacional em que a cidadania é uma de suas formas, em que

14. Ver Cândido, 1964 para o papel dos intelectuais na construção da nação; ver Peirano, 1985 para reflexões sobre a relação entre o desenvolvimento da antropologia e a ideologia de *nation-building* no Brasil.



vários “modelos” coexistem, e no qual o Estado e a sociedade civil estão empenhados. Resta saber até que ponto suas visões divergem ou coincidem. Em termos de políticas concretas, é necessário estar atento para que o espaço aberto para a disseminação dos direitos de cidadania não venham atrelados, necessariamente, à concepção moderna “individualista”. Devem, por outro lado, acautelar-se os mesmos administradores para o logro que significa fazer com que a população se sinta participante quando seu poder de ser efetivamente ouvida é mínima ou inexistente. Aqui confrontamo-nos novamente com o valor ideológico privilegiado dos direitos políticos. Em termos teóricos, o caso brasileiro representa um entre aqueles que mostram variações possíveis da questão de integração nacional – social e territorial – apontando para possíveis combinações entre os valores modernos, “individualistas”, e os valores tradicionais, “holistas”. Talvez uma nação possa existir na consciência dos homens, sem que necessariamente estes se vejam como “indivíduos”.

#### BIBLIOGRAFIA

- BENDIX, R. (1964). *Nation-Building and Citizenship*. Anchor Books.
- BLOK, Anton (1975). *The Mafia of a Sicilian Village: 1860-1960*. NY: Harper Books.
- CÂNDIDO, Antônio (1964). *Formação da Literatura Brasileira*. São Paulo: Martins.
- DUMONT, Louis (1970/71). *Religion, Politics and History in India*. Paris: Mouton – Religion, Politics and Society in the Individualistic Universe in *Proceedings of the Royal Anthropological Society*. Londres.
- ELIAS, Norbert (1972). Processes of State-Formation and Nation-Building in *Transactions of the 7th. World Congress of Sociology*. vol. III. Genebra.
- GRILLO, R. D. (ed) (1980). “Nation” and “State” in Europe. *Anthropological Perspectives*. Academic Press.
- LÉVI-STRAUSS, Claude (1977). *Tristes Tropiques*. NY: Kangaroo.
- MARSHALL, T. H. (1967). *Cidadania, Classe Social e Status*. RJ: Zahar.
- MAUSS, Marcel (1953-4). La Nation in *L'Annee Sociologique*. Serie 3, pp. 7-68.
- PEIRANO, M. G. S. (1983/85). Etnocentrismo às avessas: o conceito de sociedade complexa in *Dados* vol. 26 n. 1, pp. 97-115 – O antropólogo como cidadão in *Dados* vol. 28 n. 1.
- REIS, Elisa P. (1981). Rualismo e Cidadania. Trabalho apresentado à V Reunião da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS).
- PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA (1985). Programa Nacional de Desburocratização. Plano Nacional de Desenvolvimento.
- SANTOS, Wanderley G. (1979/81). *Cidadania e Justiça*. Rio de Janeiro: Campus – Reflexões sobre a questão do liberalismo in LAMOUNIER, B. et al (eds) *Direito, Cidadania e Participação*. São Paulo: TAQ.
- TILLY, Charles (ed) (1975). *The Formation of National States in Western Europe*. Princeton.
- WEBER, Eugen (1976). *Peasants into Frenchmen: the Modernization of Rural France*. Stanford University Press.
- ZATZ, Inês (1983). Nação, outra noção. Dissertação de Graduação apresentada ao Departamento de Ciências Sociais, Universidade de Brasília.

The first part of the report deals with the general situation of the country and the progress of the war. It is followed by a detailed account of the military operations in the West, the East, and the Balkans. The author then discusses the political and economic conditions in the various countries of the world, and finally offers his own views on the future of the world.

APPENDIX

This appendix contains a list of the names of the various countries and territories mentioned in the report, together with their respective areas and populations. It also includes a list of the names of the various military units and formations mentioned in the report, together with their respective strengths and compositions. Finally, it contains a list of the names of the various political and economic organizations mentioned in the report, together with their respective objectives and activities.

## CIDADANIA E CULTURA AFRO-BRASILEIRA

*José Geraldo de Sousa Júnior \**

A intervenção de um advogado na discussão da questão cultural afro-brasileira só pode ser adequadamente esclarecida mediante a prévia identificação do modo como a sua prática coletiva realiza a sua própria identidade cultural.

Trata-se de reconhecer, no processo geral que caracteriza a existência social de povos e nações, a especificidade de certas relações internas desse processo que configuram a dimensão específica ligada às práticas de grupos no interior da sociedade e que expressam a sua maneira de conceber e organizar a vida social.

Portanto, ainda que se fale de uma realidade cultural comum a toda uma sociedade, esse sentido generalizante não exclui, na definição de uma questão cultural, a perspectiva histórica de cada sociedade, sob cujos parâmetros aquela há de ser compreendida e organizada, a partir da dimensão interna da produção individual ou coletiva de setores específicos, insertos, porém, no processo cultural globalizante de criação e recriação social.

Nessa perspectiva é que Herilda Balduino de Souza situa a questão cultural dos advogados (Souza, 1984), mostrando como estes "historicamente, deitam raízes constitutivas no seio da sociedade civil, o espaço político onde se articula a trama da própria sociedade humana". Diz ela: "A sua ação, em dimensão própria tem sido efetiva e real no sentido da afirmação e da articulação da sociedade civil. Num contexto histórico pluralista, a produção cultural dos advogados, através da Ordem, se afirmou caracteristicamente, elaborando produtos e resultados culturais dotados reconhecidamente de capacidade própria para emitir pronunciamentos, interpretar a realidade e agir sobre ela".

Desse modo, a contribuição do advogado a uma discussão deste nível deve atentar para o compromisso fundamental de identificar, na questão cultural afro-brasileira, a possibilidade de que ela venha a constituir-se em elemento da formação de um pensamento crítico sobre o conceito de direito.

---

\* Professor do Departamento de Direito da Universidade de Brasília e membro da Comissão de Justiça e Paz da CNBB.

Essa opção afasta-se, desde logo, de uma preocupação presente nesse tipo de debate, porém de certa forma marginal ao enfoque objetivamente pretendido. Temas como o da “Democracia Racial”, submetido ao debate ainda aberto de sua mitologia e realidade, conforme situa a questão Abdias do Nascimento, desde o II Festival Mundial de Artes e Culturas Negro Africanas, ou o do “Racismo”, têm íntima relação com a prática jurídica, na medida em que acentuam, conforme o Professor Joel Rufino dos Santos assinala, “formas de controle social” e “tática de esconder conflitos, para diminuí-los”.

Assim, o ponto para o qual desejo chamar a atenção e que se prende à questão que formulei inicialmente remonta à discussão originada na antropologia política e que procura resgatar, no passado colonial brasileiro e africano, elementos para uma elaboração teórica sobre o conceito de direito.

O jurista e sociólogo português Boaventura de Sousa Santos já havia dirigido a atenção para a controvérsia no que ela se prende com a questão, mais ampla, do etnocentrismo. Isto é, saber se “é legítimo ou ilegítimo usar na análise de outras sociedades e culturas conceitos como, por exemplo, o conceito de direito, que são originariamente conceitos-*folk* (conceitos populares ou étnicos) da sociedade e cultura a que pertence o antropólogo”. (Santos, 1980: 66).

O desate dessa questão que perpassa a tensão originária da obra dos dois fundadores da antropologia jurídica, Malinowski e Radcliffe-Brown, conduz a um acentuado processo de elaboração conceitual sobre o direito, adequado às necessidades analíticas e teóricas da investigação empírica.

A estratégia conceitual, nesses autores, estabelecendo objetivos de especificidade ou de generalidade na compatibilização das categorias jurídicas ocidentais para o reconhecimento da existência de instituições em sociedades não-ocidentais, resultou em inutilizar o critério etnocêntrico por meio do qual se fazia possível reconhecer a realidade jurídica em qualquer sociedade: o controle social estabelecido através de coação sistemática da sociedade politicamente organizada, vale dizer, o Estado.

Na história africana, mostra Balandier (Balandier, 1974: 184), o aparecimento do Estado marca um momento forte e de múltiplos efeitos, significando, antes de tudo, a construção de uma sociedade de tipo novo, mais diferenciada e freqüentemente “plural”, mais aberta à desigualdade e asseguradora da supremacia legalizada de um grupo dominante, sobremaneira liberada das relações primárias que decorrem do parentesco, da afiliação e da aliança.

“Os Estados africanos – diz esse autor – engendraram uma história cheia de peripécias. Um grande número dentre eles desapareceu, deixando, porém, subsistir modelos de definição e de organização do poder público que afetam os modelos “importados” no momento da descolonização; diversos se mantiveram, entre eles o Mossi, constituído no Alto Volta nos

séculos XIV e XV, figurando como um enclave no interior das unidades resultantes da partilha colonial. Tanto esse desaparecimento como essa permanência colocam problemas que nós estamos em condições de definir, mas que ainda não receberam soluções que permitissem melhor qualificar a natureza e a especificidade da história africana”.

É que a subsistência de modelos de definição e de organização política assim como jurídicas preexistem e independem da forma estatal, conforme apontam as investigações antropológicas realizadas no espaço geopolítico africano.

A recíproca, que envolve o campo teórico, resulta, pois, de um elemento que a investigação empírica recupera analiticamente: o problema do pluralismo jurídico. (Sousa Junior, 1984).

Conforme Boaventura de Sousa Santos, o problema do pluralismo jurídico, que já tivera no século XIX e nas primeiras décadas do século XX amplo tratamento na filosofia do direito, é depois retomado, exatamente pela antropologia do direito. “O contexto sociológico básico em que se deu o interesse por este problema foi” – diz ele – “como em muitas outras questões, o colonialismo, isto é, a coexistência num mesmo espaço, arbitrariamente unificado como colônia, do direito do estado colonizador e dos direitos tradicionais. Esta coexistência, fonte constante de conflitos e de acomodações precárias, teve em alguns casos cobertura jurídico-constitucional (por exemplo, na *indirect rule* do colonialismo inglês), enquanto noutros foi um fenômeno sociológico e político à revelia das concepções jurídico-políticas oficiais do estado colonizador (o que, em boa parte, aconteceu com o colonialismo português). No primeiro caso, o pluralismo jurídico constituiu um conjunto de questões novas para a prática jurídica do direito colonial, politicamente dominante, e para a ciência jurídica que o servia; tanto no primeiro como no segundo caso, o conhecimento sociológico do pluralismo jurídico, isto é, o conhecimento das clivagens sócio-econômicas, políticas e culturais em que ele se assentava, tornou-se indispensável para assegurar a pacificação das colônias através de uma gestão racional (econômica) dos recursos coloniais. Foi a investigação destas questões que coube em boa parte à antropologia e à sociologia do direito”.

Se se estudam as origens e a caracterização do direito brasileiro, logo se verá o contexto colonial permeando o trânsito histórico da formação social brasileira, numa perspectiva de acentuado pluralismo jurídico. As práticas autônomas de juridicidade na forma das comunidades indígenas primitivas ou no sincretismo da república comunista-cristã guaranítica, a concorrência de ordens jurídicas simultâneas na competição portuguesa e holandesa dão contornos preciosos a esse quadro.

É a República dos Palmares, na sua concreta representação, segundo anota Carlos Alves Moura (Moura, 1982: 4), de uma “possibilidade de mudança social, estruturada em uma nova sociedade alicerçada na convivência justa e

equânime”, a expressão mais elaborada do pluralismo jurídico nesse período.

Tanto mais para aqueles que em Palmares identificam uma clara manifestação da luta de classes, sustentando que nela se defrontam os interesses das duas classes sociais engendradas pela nova organização econômica da colônia: senhores e escravos.

Ivan Alves Filho (Alves Filho, 1981: 208) que defende essa hipótese, afirma ainda que “Palmares tinha caráter multirracial e essencialmente classista, abarcando praticamente todos os setores oprimidos da sociedade colonial: escravos negros (sobretudo de origem bantu e predominantemente de Pernambuco) mas também índios, mamelucos, mulatos e brancos – estes soldados desertores, indivíduos marginalizados ou camponeses expulsos de suas terras”.

É esse autor quem atualiza, através desse enfoque, a projeção da resistência negro-proletária manifestada em Palmares para um contexto de resistência cultural, em nosso tempo, que resgata noutra dimensão a hipótese teórica do pluralismo jurídico.

Com efeito, diz ele: “Palmares foi o instante mais durável, mais épico, mais formidável da resistência negra. Mais impressionante que ele só outro tipo de resistência, de natureza cultural, que permitiu trazer aos nossos tempos, ao interior de nossas massas proletárias, um aporte admirável de tradições enraizadas na África”.

Por isso, tem razão Boaventura de Sousa Santos ao assinalar, para além do colonial, outros contextos de pluralismo jurídico. Além dos casos de países com tradições culturais dominante ou exclusivamente não-europeias, que adotam o direito europeu como instrumento de “modernização” e de consolidação do poder do estado ou em casos que têm lugar em virtude de uma revolução social, quando o direito tradicional entra em conflito com a nova legalidade, salienta o autor a conveniência em ampliar o conceito de pluralismo jurídico, de modo a cobrir situações suscetíveis de ocorrer em sociedades cuja homogeneidade é sempre precária porque definida em termos classistas; isto é, nas sociedades capitalistas, atualmente.

“Nestas sociedades, – diz ele – a ‘homogeneidade’ é, em cada momento histórico, o produto concreto das lutas de classes e esconde, por isso, contradições (interclassistas, mas também intraclassistas) que não são nunca puramente econômicas e, pelo contrário, são tecidas de dimensões sociais, políticas e culturais variamente entrelaçadas. Estas contradições podem assumir diferentes expressões jurídicas, reveladoras, na sua relativa especificidade, dos diferentes modos que se reproduz a dominação político-jurídica.” (Santos, op. cit.: 76).

“Uma dessas expressões (e um desses modos) é precisamente a situação de pluralismo jurídico e tem lugar sempre que as contradições se condensam na criação de espaços sociais, mais ou menos segregados, no seio dos quais se geram litígios ou disputas processados com base em recursos

normativos e institucionais internos. Estes espaços sociais variam segundo o fator dominante na sua constituição (que pode ser sócio-econômico, político ou cultural) e segundo a composição de classe. Em geral, tendem a configurar situações de menor consolidação (e por vezes de mais curta duração) quando confrontadas com as que compõem os contextos de pluralismo jurídico anteriormente mencionados.”

Na base da hipótese sociológica do pluralismo jurídico é que se coloca a questão dos direitos humanos. Quando me refiro a direitos humanos, indico a correlação em geral não apreendida pelas declarações periódicas que pretendem enunciá-los. Nelas, apenas se visualizam “princípios”, não se captando o fato da coexistência conflitual de séries de normas jurídicas, na estrutura social, a sede da atividade anômica de onde emergem, materialmente, os direitos humanos, em enlace político-jurídico que se insere no círculo amplo do direito.

É, pois, no processo de busca de reconhecimento de suas formações contra-institucionais e contraculturais, em desafio às normas dominantes, que se desencadeia a atividade anômica representada pelas quotas de libertação das classes e grupos sociais emergentes, pleiteando a instrumentalização política e a fundamentação jurídica de seus respectivos projetos históricos.

A questão da pluralidade jurídica é retomada no contexto atual em que se reavaliam as relações entre o Estado e a Sociedade Civil, por onde se define o âmbito de expressão da prática da cidadania.

Se o Estado pôde ser, historicamente, “mediador entre o homem e a sua liberdade”, ainda que configurando o “meio necessário”, o “subterfúgio” de que falava Marx, em “A Questão Judaica”, a sua realidade atual, isto é, o seu caráter de classe, já não comporta mediar ou pelo menos conter os conflitos oriundos das contradições sociais.

Num campo peculiar de expressão cultural afro-brasileira, a formação da consciência negra (Moura, 1982: 10), a reivindicação de “direitos humanos dos negros”, o “quilombismo”, a existência de movimentos militantes negros definem o “lugar” que esses grupos ocupam na sociedade e demarca a situação especial a partir da qual a questão negra se articula com as lutas gerais da própria emancipação social e humana.

É nesse contexto que se agudizam os vínculos entre as formas e organizações de luta por novos direitos e cidadania, como conflito relevante que já não pode ser ocultado numa noção de direito que se elaborou a partir da ideológica noção de igualdade jurídica.

A necessidade de atualizar a noção de cidadania para a configuração do quadro jurídico que lhe conforme o trânsito conceitual, no plano de sua relevância político-jurídica, recebe da cultura afro-brasileira, no sentido em que aqui foi abordado, nítido direcionamento respondendo à questão inicialmente formulada.

Trata-se de verificar o "lugar" que cada classe ou grupo ocupa na estrutura econômico-social para definir a dimensão relevante de suas reivindicações por novos direitos. A cidadania, nessas condições, já não se fundamenta numa noção formal de igualdade, mas como exigência de reconhecimento do direito à diferença.

É assim que a Nova Escola Jurídica Brasileira se propõe a caracterizar toda emancipação humana, como processo de organização das forças sociais, sob forma de força política (Rousseau, 1978: 57)(Marx, s/d: 51). Na verdade, conforme se vai delineando através da Revista *Direito e Avesso*, instrumento de organização e de divulgação do pensamento da Escola, na esteira das formulações de Roberto Lyra Filho (Lyra Filho, 1982, passim), a articulação dos princípios básicos da Justiça Social atualizada, segundo padrões de reorganização da liberdade que se desenvolvem nas lutas sociais do homem.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALVES FILHO, Ivan – *A República dos Palmares – Explode a Luta de Classes na Selva Brava de Alagoas*. Rio de Janeiro: Otto Pierre Editores, 1981.
- BALANDIER, George – *Antropo-Lógicas*. São Paulo: Ed. Cultrix/Universidade de São Paulo, 1974.
- LYRA FILHO, Roberto – *O Que é Direito*, São Paulo: Ed. Brasiliense, Coleção Primeiros Passos, 1982. 1ª Edição.
- MARX, Karl – *A Questão Jurídica*, Editora Moraes, s/d.
- MOURA, Carlos Alves – "Zumbi e o 20 de Novembro". Encontro Nacional Afro-Brasileiro. Centro de Estudos Afro-Asiáticos. Conjunto Universitário Cândido Mendes, Rio de Janeiro: 1982, mimeo.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques – *Do Contrato Social*, São Paulo: Abril Cultural, Os pensadores, 1978.
- SANTOS, Boaventura de Souza – "O Discurso e o Poder-Ensaio sobre a Sociologia da Retórica Jurídica". *Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra*, Coimbra, 1980.
- SOUZA, Herilda Balduino – "O Advogado e a Questão Cultural". *Correio Braziliense*, 09 de abril de 1984.
- SOUZA JÚNIOR, José Geraldo – *Para uma Crítica da Eficácia do Direito*, Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Ed., 1984



## SITUAÇÃO SÓCIO-POLÍTICA E A PRÁTICA DA SAÚDE NO BRASIL

*Benício Viero Schmidt \**

Na formulação de um quadro de referências para o entendimento da *questão saúde* no contexto de desenvolvimento geral de qualquer formação social nacional, o analista está diante de dilemas cruciais. A análise histórica indica que a assistência à saúde é um requisito de cidadania e permanente motivo de clivagens político-ideológicas frente às possibilidades de uso do capital social acumulado e gerenciado pelo Estado. Todavia, estas mesmas análises indicam que a atenção à saúde, como parte da assistência à pobreza, antecedeu qualquer direito inerente à cidadania plena.

De outro lado, análises inspiradas em Ivan Illich extrapolam os limites dos sistemas médico-assistenciais estabelecidos. Com isto buscam erigir um modelo crítico de toda a organização e funcionamento do sistema social. O equivalente à relação homem-natureza com características não-pacificadas da Escola de Frankfurt, em que os homens são detectados vivendo em profundo antagonismo transformador com a natureza, é a suspeita de que os programas de assistência à saúde têm engendrado novas ondas sistemáticas de destruição da própria espécie humana, através da subversão da própria natureza do homem, por meio da intervenção médica e de seus complementos.

É a *iatrogênese*, conjunto de efeitos advindos do próprio tratamento médico. Ora, este tratamento prevalecendo contemporaneamente e de modo extensivo a todos países do mundo, comporta e supõe a existência de burocracias tidas como igualitárias e que deveriam servir para intermediar bens e serviços de saúde sem privilégios. A combinação dos tratamentos (intervenções do campo médico) e das estruturas que os administram dão razão a esta nova praga socialmente compartilhada. “Em sentido estrito, uma doença iatrogênica é a que não existiria se o tratamento aplicado não fosse o que as regras da profissão recomendam. Por essa definição, tem-se o direito de processar o médico prudente que não submeteu seu paciente a um tratamento admitido pelas práticas profissionais por temer que os efeitos desse ato lhe fossem nocivos. Em sentido mais amplo, a doença iatrogênica

---

\* Professor do Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília.

engloba todas as condições clínicas das quais os medicamentos, os médicos e os hospitais são os agentes patogênicos". (Illich, 1981: 32-33).

A abordagem histórica deixa geralmente a desejar, por confundir a história da *medicina social*, e seus ramos derivados, com a história *política* (a formação dos direitos políticos de cidadania) de formações sociais díspares. O complicador surge do fato, obviamente constatável, de que há freqüentes movimentos de regressão política, enquanto a história dos direitos sociais não apresenta necessariamente correlação imediata com a face estritamente político-institucional dos sistemas sociais. Supor uma relação unívoca entre as dimensões mencionadas é grosseira ingenuidade exatamente porque a história real indica o contrário.

A abordagem de Illich é mais abrangente. É, na verdade, uma análise meta-medicina social. Baseada numa dialética negativa, que busca identificar os mecanismos institucionais de expropriação permanente dos homens em sociedade, através do próprio movimento de desenvolvimento econômico, de "progresso" científico e tecnológico, ela alude ao funcionamento sistêmico global. Serve como excelente instrumento heurístico, mas exige uma análise pormenorizada de dimensões nem sempre facilmente quantificáveis; pois o que está sob juízo é a substância mesma do processo de tratamento das enfermidades institucionalmente consagradas. Um mérito notável desta abordagem é a ligação que faz entre o conteúdo da prática profissional, seu conhecimento organizado sob forma de "disciplina acadêmica", e os mecanismos existentes para dispensar seu exercício. O poder do conhecimento e o quadro administrativo que o sustenta são os fundamentos para a existência de um subsistema crucial para a própria sobrevivência dos homens em sociedade. A dificuldade em erigir alternativas a partir dessa crítica talvez esteja menos na própria abordagem do que no peso real de gigantescos mecanismos de reprodução do poder na escala burocrática e política encarregada da política de saúde.

Uma outra abordagem, usual e convencionalmente aceita para a análise de "questão saúde" em contextos de mudança social, é a de *política social*, tal como derivada de orientações keynesianas e neo-keynesianas. O Estado comparece frente à sociedade civil com uma diferenciada estrutura de bens e serviços, a partir de uma demanda definida socialmente. Encara-se a política social como *reativa*, como resposta à pressão definida politicamente através da atividade de sindicatos, organização dos consumidores, associação de pensionistas, etc. Há uma suposição de que a demanda socialmente definida estabelece os limites da ação do Estado, os limites da política social. E, convencionalmente, esta *política* específica é avaliada tendo-se em conta o confronto entre as *proposições* (o discurso oficial) e os *resultados*, em uma espécie de contabilidade social.

Desta análise "contábil" decorrem duas posturas que a interpretam politicamente. Uma que a vê na perspectiva do Estado de bem-estar social, que toma a política social como modo de dissipar profundas desigualdades

estruturalmente existentes, sem com isto pôr em xeque os fundamentos da desigualdade enquanto tal. A derivada é que o Estado, por meio dos aparelhos específicos formuladores e implantadores de “políticas sociais”, torna-se autônomo enquanto pode definir o que é socialmente experimentado mas que só através dele pode ser satisfeito. Outra perspectiva, também muito freqüente, é aquela que vê nesta mesma atividade estatal uma tentativa de cooptação sistemática e permanente. Através de políticas sociais, o Estado burguês – de modo indiferenciado – vai paulatinamente incorporando demandas políticas e econômicas ao seu centro decisório, com a finalidade precípua de organizar os dominadores e desorganizar e impedir a organização dos desorganizados.

As duas interpretações das políticas sociais do “Estado de Bem-Estar” supõem uma autonomia política extrema por parte dos setores hegemônicos no aparelho decisório estatal. A primeira eleva a tecnocracia aos píncaros do poder absoluto sobre as necessidades sociais reveladas pelo funcionamento das classes sociais. A segunda faz exatamente o reverso, acusando a tecnocracia de ser o braço armado do poder burguês encastelado no Estado, pois através de medidas de “aparente interesse público” estaria em marcha uma eficiente operação de cooptação massiva dos setores politicamente organizados. Diante de um quadro de evidentes desequilíbrios, em termos de participação social, originados no próprio desenvolvimento capitalista industrial, haveria somente a alternativa da *repressão* das demandas sociais legítimas ou da pura *cooptação*, “a incorporação heterônoma e controlada dos setores populares na ordem social e econômica baseada na exclusão e na política elitista”<sup>1</sup>.

Contrariamente a isto, outras fontes examinam a “questão saúde” como problema econômico, objeto da prática capitalista desde o mercantilismo e objeto de escolas de pensamento derivadas da própria necessidade de considerar a *saúde como mercadoria* e instrumento essencial na constituição da força de trabalho apta a reproduzir o capital controlado pela burguesia. A saúde deixa de ser objeto puro e simples da prática médica: passa a ser uma questão de administração pública ou, em termos mais atuais, uma questão de política econômica.

A história desta “intervenção” encontra localizadas resistências na própria prática médica autonomista e individualizada, bem como no baixo nível da organização administrativa do próprio Estado, no sentido de constituir uma rede de atendimento à saúde (preventiva e curativa) (Braga e Paula, 1981: 7).

O marco histórico de uma flagrante mudança na consideração da saúde como direito é a Revolução Francesa: pela primeira vez há a

<sup>1</sup> Sérgio Abranches, (1982). Representativo de uma clara posição autonomista linear do Estado rente ao mecanismo geral que determina a existência de políticas sociais no capitalismo industrial.

demanda massiva de cobertura social e estatal às doenças socialmente identificáveis. Naturalmente, é porém na Inglaterra que estes primeiros mecanismos se desenvolveram, ao longo da implantação da Revolução Industrial. Todavia, é com os neoclássicos que as despesas com a atenção à saúde são definidas como *investimento* (capaz de possibilitar retorno econômico) e não mais como *gasto de consumo* (Polack, 1972).

Para encarar as decorrências desta postura, os neoclássicos acabaram por ter de enfrentar imensas dificuldades de caráter administrativo. Desenvolveram muitas teorias a respeito do melhor funcionamento dos quadros administrativos para o comércio (oferta, atendimento) da nova mercadoria a ser privilegiada como substantivamente “econômica”. Daí, as fatais razões alegadas para o alargamento da rede de serviços e sua crescente “complexificação”. O importante, para os efeitos deste intróito, é identificar uma das pontas de inspiração de políticas hoje em franca expansão e que têm no suposto de *saúde como mercadoria* um de seus elementos fundamentais. Não é preciso lembrar, de passagem, a crítica de Illich, por exemplo, que alude a comparações internacionais em que os níveis de saúde reagem inversamente à ampliação da rede de atendimento. (Illich, 1981).

O que é importante lembrar aqui é que se deve considerar a saúde e seus serviços como meios de consumo coletivo, fazendo parte assim das “condições gerais de produção”. As políticas públicas específicas a cada órbita da atividade socialmente necessária à reprodução da sociedade capitalista como um todo têm muitas facetas e diferenças, mas conservam um traço único e homogêneo. É o caráter de *necessidade* com que se impõem. E aí, tanto faz que sejam políticas urbanas (infra-estrutura), educacionais, de saúde, etc. O que vale é o fato de que sem elas não se pode constituir a força de trabalho apta a garantir a existência de um modo de produção baseado na generalização da mercadoria como forma básica e essencial de relação entre os homens. (Schmidt, 1983).

Para a conclusão desta curta introdução, é preciso, desta forma, sublinhar que as políticas institucionalizadas para a questão saúde vão sofrer variações ao longo do tempo, no âmbito de conjunturas históricas que apresentam distintas configurações de hegemonia política. Todavia, elas devem ser encaradas no essencial como sendo uma necessidade para a constituição da sociedade como um todo, pois incorporam uma nova mercadoria a ser *produzida, circulada, distribuída e consumida*.

Assim encarados, os serviços de saúde passam a ter um fluxo forçado e independente de sua adequação às finalidades curativas e preventivas das quais filosoficamente se acham imbuídos. Em sistemas sociais da natureza do nosso, a definição assim colocada implica restringir drasticamente os graus de liberdade que o Estado possa ter sobre seu estabelecimento ou não . . . Aceito isto, é a *teoria do desenvolvimento do capital*, e seu

correlato organizacional, a *teoria da burocracia*, que permitirão visualizar o rápido crescimento dos serviços de saúde, suas limitações e alternativas.

A matriz da análise, portanto, não poderá estar em uma suposição teórica que privilegia ingenuamente a liberdade política e administrativa do Estado em oferecer ou não, em estabelecer ou não, serviços de saúde. Com isto, o próprio crescimento da rede de serviços pode ser analisado de maneira distinta do que fazem crer as frágeis suposições da teoria do “Estado de Bem-Estar Social”.

Tendo essas possibilidades de interpretação como referência, em particular no que tocam à “questão saúde” e seus complexos derivados, vamos a algumas informações que permitam definir melhor o contexto de mudanças sócio-econômico-políticas ocorridas no País, a partir de 1960.

Neste quadro, ressalta como marcante o processo de urbanização do país. E, correlatamente, a existência e aprofundamento de uma política urbana massiva com vistas a estabelecer as bases de uma sociedade urbana, no sentido substantivo do termo. Ou seja, o estabelecimento de condições que garantam a reprodução geral do sistema sócio-econômico *a partir de uma base urbana*. Isto é crucial para a análise que segue, pois uma das características do sistema previdência-saúde no Brasil é sua *marca urbana*. Desta forma, as bases da expansão do sistema de saúde são as mesmas de outras políticas públicas que visam o pleno estabelecimento das bases materiais capitalistas sediadas no urbano; e dele fazendo seu centro propulsor. Isto deve ser destacado, pois se é uma característica de muitas formações sociais não o é de todas. O caso da China pode ser tomado exatamente como o paradigma opoente: da revolução social baseada nos camponeses a seus serviços de atendimento às necessidades públicas. Todos girando em torno de uma concepção não-urbana ou não concentrada na tendência à urbanização como “inexorável”, como costuma acontecer no perfil de todas as análises do desenvolvimento latino-americano.

No desenvolvimento de atividades públicas e privadas concernentes às formas espaciais construídas, o analista deve dar atenção a outra questão na política nacional brasileira, isto é, a *questão regional*. Ela se corporifica através da maneira pela qual o País se estruturou, amalgamando crescente integração e concentração de recursos (capital, trabalho, produção, poder) ao redor de poucas áreas metropolitanas. O complexo regional gerado em São Paulo pela expansão do café – e pelos meios de transporte em ferrovias – deu origem ao primeiro pólo moderno de desenvolvimento econômico no Brasil. Por seu turno, este pólo veio condicionar de modo profundo a forma presentemente assumida pela sociedade e território brasileiros.

Mais recentemente, o Estado tem dado demonstração de uma vigorosa disposição de intervir no meio urbano nacional, através de um conjunto de políticas e programas que afetam desde a habitação, o transporte urbano, os loteamentos, o saneamento básico, a saúde e a previdência social, os equipamentos de uso social, até a criação de bases

materiais novas para a instalação de grandes complexos industriais. Esta política urbana, como outras políticas públicas no Brasil pós-1964, tem sido marcada pelas características autoritárias e centralizadoras do próprio regime político vigente.

*Acopladas às condições gerais da sociedade brasileira, as características de saúde da população têm sofrido mudanças nos últimos anos. A esperança de vida vem crescendo: era de 52 anos em 1970, e ao redor de 60 anos em 1980. “Mas sua variação por nível de rendimento familiar per capita é bastante acentuada. Existe uma diferença de aproximadamente 14 anos entre as famílias pobres e as mais ricas: 55,4 e 69 anos”. Nas mesmas fontes, fica constatada a correlação multilinear que estabelece as bases destas diferenças: existência ou não de instalações sanitárias, implicando redução de esperança de vida de cerca de 12 anos para o Brasil como um todo; diferenças causadas por “moradias inadequadas” sobre crianças de famílias pobres; incidência de mortalidade associada à pobreza, tendo-se famílias com rendimento até 1 salário mínimo com mortalidade de 113,2 por mil nascidos vivos, enquanto em famílias com mais de 5 salários-mínimos é de 56,3 por mil a mortalidade.*

O quadro é agravado se verificado o nível de acesso aos serviços de saúde e educação por parte das famílias pobres. A condição de educação dos pais, etc. são fatores impeditivos de maior beneficiamento, às vezes até frente à oferta de bens já disponíveis.

Em termos do sistema de saúde, e correlatamente do sistema previdenciário, é preciso apontar para as grandes reformas havidas: unificação dos institutos previdenciários, com a criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) em 1967; criação do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (Sinpas) em 1978, com a conseqüente divisão do trabalho do sistema como um todo (INPS – previdência, Inamps – assistência médica, Iapas – administração); a criação do principal fundo de financiamento para capital fixo através do FAS (Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social) pela Lei nº 6.168 de 9 de dezembro de 1974; além da anterior criação da Ceme (Central de Medicamentos) pelo Decreto nº 68.806, de 25 de junho de 1971.

Todas estas mudanças vão no sentido de “racionalizar” as ações do Estado no âmbito de um contexto onde as pressões por assistência médica e previdenciária, bem como o alto índice de consumo de medicamentos por parte da população brasileira, funcionam irresistivelmente no sentido de expandir e solidificar as bases do sistema. Como tendência importante está o fato de que quando *o país entra em fase aguda de transformações industriais há, concomitantemente, a constituição de um setor de atenção à saúde. A produção privada de bens e serviços passa a ser fortemente financiada pelo Estado, através da arrecadação previdenciária.* “O crescimento deste setor se dá a taxas maiores do que o restante da economia, como decorrência tanto de seu movimento interno, como das

pressões sociais a exigirem maior cobertura e universalização do sistema previdenciário” (Braga e Paula, 1981: 16).

Estas afirmações levam em conta, realisticamente, o potencial do setor saúde como propulsor de novas ondas de investimento produtivo do capital socialmente disponível. Inclusive servem para ressaltar que, mesmo antes da centralização (1966-67) do complexo produtor dos serviços de saúde, estava já estruturada a rede que seria expandida através de convênios e contratos diversos com o INPS. A composição privada do setor continua se acentuando, uma vez que já em 1965 o total de 63% dos leitos hospitalares pertenciam à rede particular, enquanto 37% deles pertenciam à rede oficial.

Esta tendência à preponderância privada nos serviços de saúde, relativos ao complexo sistema da Previdência Social, no Brasil, tem aumentado. O ministro Jarbas Passarinho afirma em recente mensagem (*Previdência Hoje*, depoimento no Senado Federal a 24 de maio de 1984) que há 3.600 hospitais particulares em convênio com o MPAS, enquanto o Governo propriamente dito possui cerca de 350 hospitais. Em termos hospitalares, portanto, o Estado possui cerca de 10% da rede existente no País. Cerca de 90% deles são privados, financiados diretamente com recursos da União e dos contribuintes através da arrecadação previdenciária.

Como já mencionado antes, neste trabalho, a configuração do *sistema previdenciário*, bem como de todo o *setor saúde*, no Brasil, provém de reformas implantadas desde 1966. Por meio de mudanças institucionais, políticas e econômicas empreendidas pelo bloco de poder hegemônico através do movimento vitorioso em 1964, conformou-se uma nova estrutura de decisões no Brasil: Roberto Campos comandou a implantação de diversas reformas fundamentais (administrativa, tributária, financeira, etc.) que resultaram em alterações profundas no aparelho de Estado no Brasil. Como produtos finais dessas alterações, o Decreto-lei nº 200 (iniciativa Campos-Beltrão), em 1967, e posteriores modificações dele provenientes por meio do Decreto-lei nº 200 (em 1969) são os textos legais básicos que comandam as regras de evolução do aparelho estatal no País. Antes destes procedimentos, toda a administração pública estava sob o controle direto e imediato do Governo Central.

A forma convencional de controle havia adquirido características de administração direta, que foi então modificada por arranjos mais “modernos”, aptos a permitir várias inovações, sendo uma delas a maior flexibilidade na prestação de serviços via o contrato, ou convênio, entre o Estado e o capital privado.

Em particular, a administração dos serviços públicos acarretou o surgimento de formas mistas de empresas públicas. Estas não são produtos de tipologias clássicas de administração dos negócios públicos, nem ao menos são instituições baseadas exclusivamente no modelo da corporação privada. Mais precisamente, surgiu uma configuração peculiar de *empresas*

*mistas*, que têm sido consideradas como principais instrumentos de intervenção do Estado no Brasil, desde os primórdios de sua industrialização.

Neste sentido, a crise do sistema nacional de saúde é enfrentada, a partir de 1966, por meio de várias mudanças. O sentido geral, visto preliminarmente, leva os *programas de saúde pública* a uma posição secundária em relação à medicina previdenciária. Outra preliminar importante é que por meio da criação do Sistema Financeiro de Habitação (SFH, Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964) passam a existir instituições específicas para financiamento habitacional, assim *tirando dos institutos previdenciários a responsabilidade por este serviço, aumentando suas disponibilidades financeiras*.

Com esses elementos, pode-se afirmar que a reforma previdenciária leva:

- a) à ampliação do escopo das instituições estatais de coordenação do setor saúde (INPS, por exemplo), de modo a assegurar a predominância da empresa privada e suas decorrências (tecnificação do ato médico, formação de grandes empresas privadas na área, assalariamento pleno dos profissionais da saúde etc.);
- b) à ampliação dos recursos financeiros do Estado, por meio do aumento da contribuição previdenciária e expansão da cobertura;
- c) ao crescente papel do Estado como *mobilizador das disponibilidades* (pessoal, equipamentos, estrutura de arrecadação previdenciária, investimentos em capital fixo, convênios, previdência complementar, regulamentador de fundos de pensão, etc.), conseguido finalmente através da *unificação dos institutos previdenciários*.

A relação entre os programas de *medicina previdenciária* e de *saúde pública* tem se deteriorado em prejuízo da saúde pública enquanto programa. Desde 1967, a medicina previdenciária tem crescido, enquanto os programas de saúde pública têm tido uma participação cada vez menor nos recursos disponíveis. Isto é sobretudo marcante no período de 1967-78, quando é criado o Sinpas (Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social), englobando o INPS, Inamps e Iapas.

Na comparação operativa dos programas (medicina previdenciária e saúde pública) é preciso destacar as fontes de financiamento. Os recursos para a área de saúde pública vêm, em geral e quase exclusivamente, do Orçamento Geral da União, enquanto a medicina previdenciária tem recursos através das seguintes fontes:



- a) transferências correntes: contribuição da União para custeio das despesas de pessoal, administração geral, recursos referentes aos reajustamentos de benefícios;
- b) receitas patrimoniais e de capital: retorno de investimentos e o apurado com alienação de imóveis;
- c) receita tributária do INPS: contribuição de empregados e empregadores.

A medicina previdenciária está, desta forma, repousando fundamentalmente na *receita tributária*, já que os outros itens integrantes da receita (transferências da União e receitas patrimoniais e de capital) têm tido uma contribuição mínima para o total global. A contribuição da receita por parte das empresas deve ser ressaltado – é normalmente repassada aos consumidores finais de bens e serviços. Isto sublinha o papel crucial das *bases assalariadas* das contribuições à existência da medicina previdenciária.

Sendo este um fato central, é importante verificar como mudanças na legislação salarial têm afetado as condições de funcionamento da Previdência Social no Brasil. Com um orçamento monumentalmente grande, comparado ao Ministério da Saúde (12 vezes mais em 1983 e 1984), as instituições previdenciárias e de assistência médica do MPAS foram profundamente afetadas pelos Decretos-lei nºs 2.087, 2.088, 2.102 – todos de 1983. Estes decretos tratavam do recolhimento de contribuições por parte das empresas e também conferia o valor de 6% (até 6%) sobre o litro de gasolina e álcool à Previdência. Realmente incidindo em prejuízo para a Previdência Social foi o Decreto-lei nº 2.065, cujos parâmetros salariais recessivos trouxeram uma perda de Cr\$ 780 bilhões para o sistema.

Afora as perdas acarretadas pela política salarial, derrubada no segundo semestre de 1984, a Previdência é afetada por fraudes estruturais (estimadas em 17% dos benefícios sendo pagos, de acordo com fontes oficiais) e por perda de “reservas de contingência” que têm sido carregadas para outras políticas de cunho social. Além disto, há inúmeros benefícios sem custeio, o que acarreta uma permanente mobilização de recursos para a cobertura de expectativas e direitos socialmente adquiridos.

Como os recursos federais para o setor saúde são originários, na sua quase-totalidade, do Ministério de Previdência e Assistência Social (79,7% em 1982) e destinados ao atendimento médio individualizado, eles não são remanejáveis para o combate a doenças transmissíveis ou a programas de nutrição, esses com recursos cada vez mais escassos oriundos do Tesouro Nacional. Para tentar “corrigir” esta situação, o que determina que grande parte das internações hospitalares onerando os recursos previdenciários partam de “doenças evitáveis” (40%), foi criado o Finsocial.

“Enquanto a receita previdenciária proporcionou um notável crescimento do subsistema médico hospitalar, os recursos do Tesouro Nacional destinados ao Ministério da Saúde diminuíram no mesmo período. A parcela dos gastos federais que lhe correspondeu diminuiu de 1,8% em 1978, para 1,6% em 1982. Com isso os gastos com o combate à malária e à esquistossomose declinaram em termos reais em 35% e 80%, respectivamente. O dispêndio com o controle de doenças transmissíveis em 1981 foi 43% inferior ao registrado em 1978”. (Vianna e Piola, 1984: 43).

O capítulo dos recursos financeiros para os programas de saúde, além de apresentar-se em um contexto de pulverização de fontes e de multiplicidade de programas (Ministério de Saúde, Ministério de Previdência e Assistência Social e Fundos Especiais tipo Finsocial), configura um grande desequilíbrio interno. Enquanto os programas previdenciários crescem, os programas de saúde pública (Ministério da Saúde, Secretarias Estaduais de Saúde e Prefeituras Municipais) têm sido atingidos pela recessão econômica de modo frontal. O Ministério da Saúde participou, em 1984, com apenas 1,48% nas despesas gerais da União, marcando assim um decréscimo real de 25% no período 1980/83 no tocante aos recursos disponíveis para a saúde. “Além disto, esses recursos não estão concentrados nas áreas prioritárias, do ponto de vista social e epidemiológico, já que, enquanto 84% se destinam à atenção médico-hospitalar, apenas 3% são alocados aos serviços básicos de saúde e pouco mais de 2% ao controle das doenças transmissíveis”. (Conass. 1984: 9).

O Fundo de Investimento Social (Finsocial, Decreto-lei nº 1.940, de 25 de maio de 1982) tem como principais fontes de receita: 0,5% sobre a receita bruta de empresas públicas e privadas que realizam vendas de mercadorias, bem como das instituições financeiras e seguradoras; e de 5% sobre o imposto de renda devido, ou como devido fosse, das empresas públicas e privadas que realizam exclusivamente venda de serviços. O Finsocial cobre investimentos de caráter assistencial em *alimentação, habitação popular, educação e amparo ao pequeno produtor*.

A arrecadação do Finsocial foi, em 1982, de Cr\$ 132,6 bilhões; em 1983, foi de Cr\$ 700 bilhões; em 1984, é estimada em Cr\$ 1,2 trilhão. Para o ano de 1985, estima-se uma arrecadação ao redor de Cr\$ 4,7 trilhões. A magnitude destes recursos pode ser visualizada se comparada com a arrecadação da União para o projetado ano de 1985: Cr\$ 82,3 trilhões, dos quais já Cr\$ 3,7 trilhões (4,4%) representam “encargos financeiros da União”. Dos recursos oriundos do Finsocial, a maior parte já foi alocada ao Orçamento Geral da União, cabendo ao programa de infra-estrutura em serviços básicos de saúde (Pias e Periurbanos) o montante de Cr\$ 145 bilhões.

Excetuada a existência eventual de recursos extraordinários, como os oriundos do Finsocial acima especificados, vê-se que a Previdência Social é, e continuará sendo, a fonte principal de sustentação do sistema de saúde. Ao mesmo tempo, é preciso sublinhar que os recursos da Previdência Social estão sendo cada vez mais comprometidos com o pagamento de benefícios, e há expectativas de que os dispêndios sob esta rubrica continuarão crescendo. . .

Com dados fornecidos pelo próprio MPAS (1984), a participação percentual dos benefícios pagos (despesa total dos benefícios) sem cobertura pode ser ilustrada. Ela é uma das causas fundamentais do déficit estrutural da Previdência Social no Brasil: vários benefícios sem cobertura, sem fontes próprias de custeio. Isto acarreta pressões para desvio de recursos de outros programas, na área da previdência estatal. Entre 1979 e 1984 os *benefícios sem cobertura* (renda mensal vitalícia, benefícios ao empregador rural, abono anual) têm aumentado sua participação sobre o total de benefícios pagos: 1979, 4,1%; 1980, 4,8%; 1981, 5,4%; 1982, 6,2%; 1983, 6,0%; 1984, 6,2%. Isto indica uma deficiência do aparelho previdenciário, mas também indica fragilidade da estrutura social brasileira que, com a *universalização* do atendimento médico-previdenciário (100% dos cidadãos estão legalmente intitulados a usufruí-la) sem a cobertura de contribuições dos assalariados e empresas, apresenta muitas debilidades.

Uma indicação portentosa das fraquezas sociais brasileiras está ilustrada no quadro a seguir. O número de atendimentos de natureza curativa, através dos institutos previdenciários, é estarrecedor. Ilustra a dependência da população frente aos mecanismos de atendimento público-previdenciário, ao mesmo tempo que indica as tremendas pressões de demanda por serviços frente às carências estruturais apresentadas pela população brasileira.

No estabelecimento dos novos parâmetros de prestação de serviços de assistência à saúde, o Plano do Conasp (Conselho Consultivo da Administração de Saúde Previdenciária), instituído ao final de 1981 e concluído em 1982, faz do Inamps um órgão universal de atendimento, exorbitando a Lei nº 3.807 (Lei Orgânica da Previdência Social, de 26.8.1960). Isto traz uma pressão imensa sobre o sistema. A crise econômica (conjuntural?) aumenta efetivamente esta pressão, na medida em que o País não tem mecanismos de proteção ao desemprego, e com isto inflaciona-se a demanda por benefícios temporários (do tipo "auxílio-doença"), como sendo uma verdadeira "estratégia de sobrevivência".

Com as decorrências do Plano do Conasp e de outras medidas, temos que, se em 1963 a Previdência Social (através de seus institutos e órgãos especializados) cobria 18 milhões de habitantes do Brasil (23% do total da população de então), hoje ela cobre 105 milhões de habitantes (87% do total da população brasileira). Estão fora da Previdência hoje,

ainda: “bóias-frias”, garimpeiros, biscateiros e pescadores – todos considerados moradores de áreas rurais.

O alargamento de faixas de atendimento, a universalização do atendimento médico, etc. indicam os rumos que vai tomando a questão saúde no Brasil, a partir do eixo fundamental de prestação de serviços que é a Previdência Social. Um exemplo de linhas novas que estão sendo elaboradas desde 1980, agora projeto de lei definitivo que se encontra na mesa do presidente João Figueiredo (em dezembro de 1984, o projeto foi entregue pelos ministros da área de saúde e previdência), é o Prevsauúde.

Projeto conjunto da Secretaria de Planejamento da Presidência da República, Ministério de Previdência, Saúde e Interior, o Prevsauúde partiu da constatação de que o ritmo de crescimento da população brasileira estava decrescendo, pela diminuição mais acelerada da fecundidade, enquanto a mortalidade começava a diminuir muito lentamente, sendo o saldo migratório quase nulo, na ocasião. Estas tendências se confirmam agora, na metade da década de 80. A composição etária da população em 1980 tinha, em seu perfil, a presença de 40,2% de menores de 15 anos e 5,4% com mais de 60 anos. Esta composição traria, e trará na sua transição, enormes pressões sobre os serviços de saúde dado que aumentará a participação da população de maior idade (os “60 anos e mais . . .”), podendo esta faixa chegar até 15% da população total do País.

MPAS/INAMPS  
SECRETARIA DE PLANEJAMENTO  
DEPARTAMENTO DE MATEMÁTICA

EVOLUÇÃO DE SERVIÇOS PRODUZIDOS – 1978/1983

<i>Serviço</i>	<i>Clientela</i>	1978	1979	1980	1981	1982	1983
Internações (MIL)	Urbana	7.781	8.535	9.562	10.778	10.424	9.678
	Rural	1.877	2.036	2.191	2.415	2.647	2.394
	Total	9.658	10.571	11.753	13.193	13.071	12.072
Consultas Médicas (MIL)	Urbana	130.013	137.136	160.208	182.010	184.639	197.647
	Rural	15.399	17.403	19.543	20.579	21.609	20.931
	Total	145.412	154.539	179.751	202.589	206.248	218.578
Consultas Odontológicas (MIL)	Urbana	20.632	22.333	24.999	27.643	28.403	27.695
	Rural	8.378	9.301	9.161	10.325	10.654	10.987
	Total	29.010	31.634	34.160	37.968	39.967	38.682
Exames Ra- diológicos (MIL)	Urbana	—	—	12.476	14.263	14.639	14.502
	Rural	—	—	346	412	467	439
	Total	—	—	12.822	14.674	15.106	14.941
Exames de Pat. Clínica (MIL)	Urbana	38.282	43.232	49.452	56.142	54.441	55.802
	Rural	2.489	2.899	2.060	2.251	2.328	2.093
	Total	40.771	46.131	51.512	58.393	56.769	57.895

Ao lado disto, considerou-se que 60% da população é carente: não auferem renda para suas necessidades essenciais, e isto traz repercussões sobre a saúde e possibilidades de financiamento desses serviços. Neste quadro, e apesar das duras realidades, a rede assistencial apresenta uma enorme capacidade ociosa, estimada ao redor de 35%, os equipamentos estão enormemente concentrados espacialmente e a tônica da estratégia vigente é de *caráter curativo*.

A partir daí foi desenhado o Prevsauúde que, esperam os grupos mais progressistas politicamente, venha a ser definitivamente implantado a partir de 1985. As linhas fundamentais do atual projeto são:

- privilégio na atenção primária;
- integração das ações;
- coordenação de esforços;
- descentralização de processos;
- participação comunitária;
- criação de novos empregos diretos (estimados em cerca de 300.000);
- implantação de novos postos de saúde, consultórios médicos, consultórios odontológicos, novos leitos hospitalares;
- novo treinamento dos profissionais de saúde.

O Prevsauúde está dentro do espírito do Decreto-lei nº 200 e segue os princípios do Pias (I 1976-79; II 1980-85). Há recursos humanos disponíveis, há capacidade ociosa no setor público de saúde e deverão ser capacitadas as Secretarias Estaduais de Saúde para efetivar operações descentralizadas. Os Ministérios da Saúde e Previdência e Assistência Social serão os principais responsáveis na condução e financiamento do Programa.

O eixo fundamental do Prevsauúde prevê retração dos estímulos a empreendimentos de caráter empresarial no campo da saúde e confirma a universalização do atendimento de saúde, sem obrigatoriedade de vínculo previdenciário.

Parte substantiva da chamada "crise da Previdência Social" tem sido explicada pela maneira como os recursos, basicamente provenientes dos trabalhadores, têm sido geridos: pela duplicidade de administração, pela ociosidade do capital instalado e pela lógica de "privatização dos serviços de saúde". Esta lógica tem sido estabelecida através do modelo assistencial vigente no Brasil, em que os órgãos previdenciários vão crescentemente fazendo convênios e contratos, delegando às empresas privadas a prestação de um serviço básico cujas fontes de sustentação financeira são a resultante da arrecadação compulsória feita pelo Estado. Esta lógica apresenta, em geral, diversas faces:

- a) agências estatais adotam critérios de ação determinados por critérios de mercado, tornando “privatizáveis” os bens públicos (saúde, educação, transporte, etc.);
- b) a privatização dos benefícios sociais se dá pela transferência para empresas privadas das tarefas de provisão dos bens públicos, *diretamente* (a privatização dos seguros sociais públicos, por exemplo), ou *indiretamente* através de contratos entre agências estatais e os grupos empresariais privados. Este último caso é o que acontece no Brasil com a saúde, onde ela é provisionada em sua maior parte por hospitais e clínicas privadas e paga através de recursos públicos;
- c) a privatização financeira, a reciclagem de recursos públicos destinados a programas sociais através do mercado financeiro, através de seus critérios internos de lucratividade (o uso do FGTS para várias finalidades de políticas conjunturais do governo, por exemplo).

Os recursos da Previdência Social provêm, em última instância, dos consumidores, vinculados ou não ao sistema previdenciário, na medida em que compram produtos e utilizam serviços, uma vez que tanto a contribuição do empregado como do empregador é proporcionada pela receita destas vendas, inclusive no mercado externo comprador de produtos exportados. Enquanto responsável por 87% da população brasileira, a participação previdenciária no gasto público com saúde está em torno de 70%. (Vianna e Piola, 1984: 18).

Neste quadro geral, fica evidente que a prática e a prestação de serviços de saúde dependem fundamentalmente do Estado, no Brasil. Não é possível, no horizonte histórico que se aproxima, divisar outras alternativas viáveis. Continuará o Estado, todavia, a servir de correia transmissora de novos interesses empresariais no setor saúde? Acreditamos que as tendências se digladiarão neste sentido, pois a maciça presença do Estado não garante por si mesma a plena socialização da medicina e seus serviços derivados. *A presença do Estado é fundamental para a existência do capital no setor e não necessariamente “razões de interesse público” deverão prevalecer. A implantação integral do Prevsauúde, a possível desvinculação da assistência médica universal para o Ministério da Saúde, etc., são medidas que certamente iriam beneficiar a vitória de correntes estatizantes dentro do aparelho de Estado no Brasil.*

As tendências vigentes nos últimos anos, todavia, apontam para rumos diversos: forte subsídio estatal a fortíssimos interesses empresariais no setor saúde. . .

A luta, no presente, contém estas alternativas. Todavia, a exemplo da privatização dos seguros de acidentes do trabalho no governo Castello

Branco (Decreto-lei nº 293, de 28 de fevereiro de 1967), que foi logo revogada pelo Governo Costa e Silva, sob inspiração do então ministro Jarbas Passarinho, através da Lei nº 5.316 (de 14 de setembro de 1967), poderá haver muita barganha política com poderosos grupos já instalados no setor saúde no Brasil.

Em 1967, em troca da retirada da privatização dos seguros por acidente do trabalho, o governo Costa e Silva ofereceu às seguradoras privadas o seguro "obrigatório de responsabilidade civil", cobrindo todos os automobilistas do País. . .

Dentro das combinatórias políticas atuais e diante da iminência de profundas mudanças no setor saúde, é possível que negociações similares a esta possam e venha a ser feitas.

### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRANCHES, Sérgio - "The Politics of Social Welfare Developmente in Latin America". Encontro ANPOCS. 1982. mimeo.
- BRAGA, Jose Carlos S. e S.P. de Paula - *Saúde e Presidência - estudos de politica social*. São Paulo: CAPES Hucifec, 1981.
- CONASS Sudeste - "A Questão da Saude no Brasil e Diretrizes de um Programa para um Governo Democrático". Belo Horizonte: Conselho Nacional de Secretarios da Saude, julho de 1984; in Garrafa, Volnei - "Saude no Brasil". São Paulo: IX Congresso Universitario Brasileiro de Odontologia, setembro de 1984. mimeo.
- ILLICH, Ivan - *A Expropriação da Saúde, Nemesis da Medicina*. Rio de Janeiro, Ed. Nova Fronteira, 1981.
- POLACK, J.C. - "La Medicine du Capital", *Cahiers Libres* 222-223, Paris: Maspero, 1972.
- SCHMIDT, Benício V. - *O Estado e a Politica Urbana no Brasil*, Porto Alegre: UFRGS/LPM, 1983.
- VIANNA, Solon e Sujo Piola - "Seminario sobre Politica de Saúde". IPLAN/IPEA/CNRE, 1984 (mimeo).





# A MODERNIZAÇÃO DA PRODUÇÃO NA VISÃO DE TRABALHADORES SINDICALIZADOS DA SOJA E DA CANA-DE-AÇÚCAR

*Vilma Figueiredo\**

*Caetano Ernesto F. de Araújo\*\**

## INTRODUÇÃO

Aqui estão sintetizadas percepções de trabalhadores rurais sobre a modernização tecnológica da produção de soja e cana-de-açúcar. As entrevistas foram realizadas com trabalhadores sindicalizados e lideranças sindicais dos municípios de Santo Ângelo, Santa Maria e Carazinho, no Rio Grande do Sul; Campos e São João da Barra no Rio de Janeiro; e Rio Formoso, Carpina, Jaboatão e São Lourenço da Mata em Pernambuco.

São bastante raros, na literatura das ciências sociais, estudos que discutam a tecnologia agropecuária incluindo a perspectiva dos trabalhadores rurais. A consideração dessa perspectiva não deve jamais ser negligenciada em nome de uma racionalidade imanente da tecnologia; isso quer dizer que a tecnologia não pode ser concebida abstratamente. Muitos dos fracassos das ações governamentais voltadas para a tecnologia agrícola (produção dispendiosa de tecnologias que permanecem sem aplicação; ganhos em produtividade aquêm dos esperados; efeitos não previstos das novas tecnologias no meio ambiente e na saúde de produtores e consumidores, etc.) devem-se, em grande parte, ao tratamento "tecnicista" da questão

---

\* Professora do Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília.

\*\* Sociólogo e trabalha atualmente no Senado Federal.

N.E. – Nesse texto preparado para o VIII Encontro da Anpocs, desenvolve-se uma reflexão sobre os dados levantados na pesquisa "Movimento Sindical de Trabalhadores Rurais e Tecnologia". Maiores detalhes podem ser encontrados em seu relatório final apresentado ao CNPq em julho de 1984.

<sup>1</sup> Em recente artigo Souza e Singer (1984) apontam para a necessidade de se considerarem os determinantes sociais na produção tecnológica.

<sup>2</sup> Indicações das especificidades da produção científica e tecnológica em países como o Brasil, assinalando a desvinculação existente entre pesquisa e setores produtivos como típica da situação de dependência, são apresentadas, dentre outros, por SANT'ANNA (1974), MOREL (1979) e SANTOS (1981). Nenhum desses autores propõe estagnação ou retrocesso tecnológico como alternativa viável para tal situação.

tecnológica<sup>1</sup>. Esse tratamento, em sua racionalidade, não considera determinações sócio-políticas tanto na formulação como na implementação de políticas tecnológicas. A necessidade de se considerar a racionalidade tecnológica inserida na lógica maior da sociedade não implica, em países como o Brasil, postular uma tecnologia autóctone que, no caso da agricultura, tem sido caricaturada como a volta à foice e à enxada<sup>2</sup>. Implica, sim, enfrentar o fato político tecnologia e, conseqüentemente, admitir a existência de várias racionalidades técnicas possíveis, cuja compatibilização advirá dos interesses sociais envolvidos.

A tecnologia não flui no vazio, mas dentro do processo de produção, que é um campo de conflitos diversos. A análise desse campo é que não se esgota ao nível da infra-estrutura, mas deve contemplar as percepções que os atores têm do processo. Este texto é uma tentativa de resgatar as percepções de alguns dos atores mais importantes: os trabalhadores rurais em suas várias categorias.

A realização da tecnologia na atividade produtiva é apenas uma das dimensões do conceito de tecnologia. Esta também engloba, tanto ao nível da produção científica sobre o assunto (Benakouche, 1984), quanto ao do discurso dos trabalhadores, outras dimensões, tais como a produção do conhecimento e a corporificação desse conhecimento em determinados implementos.

A análise das percepções dos trabalhadores rurais focaliza as diferenciações internas entre trabalhadores, além da diferenciação por Estado e por produto. Ao mesmo tempo procura referir-se à ação do Estado na formulação e difusão da tecnologia e contribuir para a discussão da questão da neutralidade ou não da tecnologia.

## A SOJA NO RIO GRANDE DO SUL

A produção de soja em grão é dispersa por várias regiões e inúmeros municípios do Rio Grande do Sul. Entre 1975 e 1980, diminuiu o número de produtores de soja no Estado e aumentaram a área e a quantidade de soja produzida. Houve concentração de terras, portanto, e o aumento da produção não se deveu a incremento de produtividade, já que esta decresce no período.

Excluindo o uso de máquinas, cresce, nesses 5 anos, a porcentagem de produtores que usam tecnologias – sementes selecionadas combinadas com irrigação, adubação e defensivos. O grupo de produtores que usam sementes selecionadas e adubação é o que mais cresce em termos proporcionais. O maior aumento relativo do número de produtores ocorreu nas raras combinações tecnológicas associadas ao aumento de produtividade, quais sejam, sementes selecionadas e adubação, e sementes comuns e adubação.

Apesar de pequena queda na produtividade, os produtores que usam a combinação de sementes selecionadas, irrigação, defensivos e adubação são os que mostram maior produtividade em 1980. Esse conjunto dos que mais usam tecnologias é aquele cuja área média de cultivo de soja é a maior. Em geral, os conjuntos de informantes com maiores áreas médias são os que usam maior variedade de tecnologias.

Em três municípios, o pessoal ocupado na agropecuária decresce em termos globais, enquanto aumenta o número de produtores que usam empregados. O aumento do número de empregados permanentes é sensível, bem como o do número de produtores que usam empregados temporários, decrescendo os serviços de empreitada.

Nesses 5 anos, nos 3 municípios, decresce a porcentagem de estabelecimentos que usam força animal e aumenta significativamente a dos que usam força mecânica, aumentando sensivelmente o aluguel de máquinas. O número de tratores de menor potência decresce, enquanto aumenta o de mais de 50 cv.

### OS PEQUENOS PRODUTORES DE SOJA E A TECNOLOGIA

Essas tendências gerais refletem-se nas concepções de dirigentes e demais membros dos sindicatos de trabalhadores rurais que as interpretam à luz do modelo brasileiro de desenvolvimento – de modernização e tecnificação da agricultura –, das possibilidades de – ou entraves à – expansão do sindicalismo no Brasil e da experiência vivida como plantadores de soja.

As percepções de dirigentes e membros dos sindicatos não são perfeitamente compatíveis entre si e nem com as informações censitárias, refletindo não só a complexidade e multidimensionalidade da questão, mas também especificidades do movimento sindical. No entanto, pode-se afirmar que: 1) há uma reflexão crítica sobre o uso de técnicas modernas na agricultura da soja que amadurece no seio do movimento sindical do RS tendo já dado origem a algumas ações organizadas; 2) no RS, a perspectiva que predomina, no âmbito da soja, é a dos pequenos proprietários, não aparecendo – quer enquanto análise, quer enquanto ação organizada – a visão dos trabalhadores assalariados.

Os pequenos produtores de soja, em sentido mais geral, concebem a tecnologia como “orientar a produção”; orientar a produção para “sobreviver a família”. Tecnologia é o conjunto de insumos, defensivos e adubos que se aplicam à agricultura e também as máquinas, os silos, a irrigação, as barragens. Tecnologia é o saber dos técnicos, dos agrônomos, mas também é o saber do agricultor. Se há técnicas que destroem o ambiente, há outras que o preservam; se a tecnologia moderna é inevitável, seu uso tem que ser adequado às necessidades do produtor e da produção. É esse ponto de

equilíbrio no uso da tecnologia moderna a que parece visar a maior parte dos depoimentos.

### TECNOLOGIA E MÃO-DE-OBRA NA VISÃO DO PEQUENO PRODUTOR DE SOJA

São vários os fatores associados ao desemprego rural, como as crises em cooperativas e indústrias, e preços desfavoráveis. Especificamente quanto à tecnologia, tanto a máquina como os defensivos são apontados como os grandes responsáveis pelo não aproveitamento da mão-de-obra disponível, seja ela familiar ou assalariada. Não se aprofundam as implicações da tecnologia para a mão-de-obra assalariada; há uma tendência a se identificar o trabalhador rural apenas como pequeno produtor e a se considerar que o assalariado está bem. A expansão do assalariamento nos três municípios e a não representatividade dos assalariados nos sindicatos devem ser os fatores responsáveis por essa interpretação.

A tecnologia moderna, associada à purificação do trabalho rural pela generalização do assalariamento, parece caracterizar-se em nova fase: de máquinas mais sofisticadas que estão sendo usadas pelo grande produtor e que exigem menos mão-de-obra – o que tenderia a reduzir o emprego agrícola em termos absolutos – e de juros bancários mais altos que impedem o acesso do pequeno produtor a modernas tecnologias – o que tenderia a reduzir o trabalho assalariado, substituindo-o pelo trabalho familiar.

A questão do desemprego, no limite, implica o abandono do meio rural. Além do desemprego e da expulsão do campo, a máquina tende a empurrar o pequeno agricultor para as piores terras (intensificação do trabalho).

Os pequenos produtores reconhecem que a tecnologia moderna facilita o trabalho, além de poder conduzir a uma melhoria na qualidade de vida, especialmente se o pequeno produtor se livra do financiamento bancário. Esse reconhecimento de efeitos positivos da tecnologia sobre a mão-de-obra indica a complexidade da questão, que se diferencia segundo se trate de tipos distintos de trabalhadores rurais.

### TECNOLOGIA, PREÇO E PERDA DE AUTONOMIA DO PEQUENO PRODUTOR DE SOJA

A expansão da tecnologia moderna na cultura da soja está associada a uma concentração de terras, equipamentos, insumos e ganhos da atividade agrícola. Os preços, tanto da tecnologia como do produto agrícola, penalizam o pequeno agricultor. O alto preço da tecnologia obriga o pequeno agricultor a recorrer ao crédito bancário que, com juros altos, o asfixia; muitas vezes, para cumprir os prazos do banco, o pequeno

produtor é obrigado a vender o produto na época da colheita, quando os preços são mais baixos.

O recurso ao crédito bancário, além de submeter o pequeno produtor a juros altos e suas implicações, institui um mecanismo de controle da produção pelo banco e de imposição de tecnologia, do qual derivam os problemas da hiperinsumização e da monocultura. É a dominação financeiro-tecnológica que exclui a possibilidade de decisão do pequeno produtor a respeito de um uso adequado de tecnologias e de produtos a cultivar. O banco só libera o crédito mediante apresentação, pelo produtor, de nota de compra dos insumos. E o financiamento por produto acaba por levar o pequeno produtor à monocultura, o que aumenta sua vulnerabilidade.

Embora reconhecendo, alguns, que “colocando tudo o que a terra precisa”, talvez se obtivessem melhores resultados, a dependência do banco, nas condições em que lhes é oferecido o crédito, por tudo o que ela implica de perda de autonomia do produtor, deve ser evitada: ou que se consigam outras formas de financiamento, ou que se elevem os preços dos produtos agrícolas.

O alto custo da tecnologia – com o aumento dos juros, etc. – contribui para que o pequeno produtor seja mais criterioso em sua avaliação e busque um uso não exagerado. A relação custo de produção/preço do produto passa a ser levada em conta pelo produtor, num cálculo racional que visa garantir retorno.

### TECNOLOGIA E PRODUTIVIDADE: SOJA

Os depoimentos não negam que a tecnologia moderna aumente a produtividade, mas afirmam que este não pode ser o único critério a inspirar adoção de tecnologias. Do ponto de vista do pequeno produtor, a meta única do aumento de produtividade pode levar ao empobrecimento, à dependência do banco ou da grande empresa, à perda da propriedade.

Os pequenos produtores sindicalizados desenvolvem uma visão crítica da modernização tecnológica identificando o jogo de poder e interesses que a comandam, afirmando que a tecnologia deve ser analisada numa perspectiva global e suas implicações devem ser consideradas para os diferentes tipos de produtores em termos de aumento de produtividade, de qualidade de vida, de meio ambiente e de saúde. O grau de complexidade dessa visão varia entre os produtores sendo as lideranças sindicais as que tendem a equacionar o problema em termos mais amplos.

O que identificam como problemático é o uso exagerado de algumas tecnologias modernas, uso imposto pelo banco e técnicos de firmas particulares que vem satisfazer o interesse dos grandes produtores, especialmente das multinacionais de insumos e máquinas agrícolas. O governo brasileiro conduz essa difusão tecnológica de uma forma que caracteriza o modelo de desenvolvimento adotado em que as decisões são

impostas “de fora para dentro” e “de cima para baixo”. Ainda característico desse desenvolvimento que exagera o uso de certas tecnologias é o não uso de toda tecnologia disponível. É essa seleção e esse exagero que devem ser combatidos de uma perspectiva globalizante – no sentido de que se devem considerar diferentes implicações da tecnologia para produtores, consumidores, mão-de-obra, meio ambiente – e que não postule soluções tecnológicas universalmente válidas – o uso adequado da tecnologia tem que passar pela cooperação entre diferentes agentes; o saber do técnico e o saber do agricultor experiente têm que ser combinados para que se produzam soluções tecnológicas adequadas.

O agricultor tem que ser ouvido, e isso é fundamental para o uso adequado da tecnologia. O uso adequado da tecnologia contribui não só para melhores rendimentos do pequeno produtor, mas também para preservação da natureza e da saúde do trabalhador. Além do controle natural de pragas, da conservação do solo e do uso moderado de insumos modernos, para o pequeno produtor é importante evitar a monocultura.

### O PEQUENO PRODUTOR DE SOJA E A POLÍTICA TECNOLÓGICA

Na visão dos trabalhadores sindicalizados, a mão-de-obra é totalmente excluída da formulação da política tecnológica e, desse fato, advêm os grandes problemas que, no que diz respeito à tecnologia, afetam o trabalhador rural. Para a identificação desses problemas, os trabalhadores tiveram que experimentar os efeitos negativos do uso abusivo de algumas tecnologias e, a partir do esforço conjunto de sindicato, a Emater, universidade e algumas prefeituras começaram a criticar a modernização tecnológica e a formular elementos de uma política tecnológica que interesse ao pequeno produtor.

Desse esforço conjunto começam a ser estruturados os interesses do pequeno produtor, pelo menos quanto aos aspectos da modernização que não lhes convém: é importante livrar-se do banco, da monocultura, do excesso de insumos, do excesso de máquinas, do aumento dos juros, do controle tecnológico imposto de cima e de fora, dos preços desfavoráveis. É necessário que se proceda a um cálculo cuidadoso das despesas e receitas visando a uma redução dos custos da produção e a uma melhoria dos preços do produto. É importante, em suma, participar das decisões de política tecnológica. Essa participação, porém, tem que ser conquistada e tem que se apoiar em uma mobilização intensa das bases sindicais. Sendo difícil mobilizar, os ganhos, quando existem, são sempre parciais.

Assistencialismo, de um lado, e economicismo imediato, de outro, são apontados como fatores que dificultam o avanço do movimento. De qualquer modo, são feitas campanhas visando mobilizar os agricultores e,

algumas vezes, se obtêm resultados positivos, mesmo que parciais. As principais campanhas desenvolvidas pelo movimento sindical no RS e nos municípios em que se colheram depoimentos trazem a questão tecnológica em primeiro plano. São as campanhas da policultura, do uso controlado de defensivos, do uso de adubo orgânico, de preservação do meio ambiente e da saúde, contra a construção de barragens, pelo aproveitamento da mão-de-obra rural, pela permanência do agricultor no campo. Nas campanhas, tenta-se envolver os produtores, diretamente visados por elas, mas também conseguir interesse e simpatia de outros setores da população.

Ao sublinharem a dimensão política da tecnologia e a necessidade de os trabalhadores rurais participarem das decisões de política tecnológica, os depoimentos deixam claro que o pequeno produtor tem que lutar para construir e ocupar o seu espaço nesse processo.

### A CANA-DE-AÇÚCAR NO RIO DE JANEIRO E EM PERNAMBUCO

Os dados censitários indicam algumas semelhanças na evolução da produção de cana-de-açúcar, no Rio de Janeiro e em Pernambuco, entre 1975 e 1980. A cultura expandiu-se em ambos os Estados que apresentaram acréscimo na produção, área plantada total e área média plantada por produtor. Também em ambos a produção está expressivamente concentrada nos maiores estados de área de lavoura. Os estabelecimentos com mais de 100 ha de cana respondiam em 1980 por 61% e 76% da área total da cultura, respectivamente, no Rio de Janeiro e em Pernambuco. Nos dois casos verificou-se a tendência lenta à concentração maior. Além disso, os produtores que utilizavam somente sementes comuns, sem fazer uso de nenhuma tecnologia, diminuíram, em termos absolutos e relativos em um e outro caso, apesar de ainda ocuparem percentual expressivo da área plantada: 21,36% no Rio de Janeiro e 4,21% em Pernambuco.

As semelhanças persistem quando se passa à análise dos dados dos municípios estudados. Também se verificou um processo de concentração fundiária atuando numa realidade já concentrada em 1975. Quanto à tecnologia, os dados permitem supor uma intensificação apreciável em sua utilização. O percentual de produtores que praticam a adubação aumentou em Campos e São João da Barra, e duplicou-se ou até triplicou-se nos municípios pernambucanos. A mecanização evoluiu no mesmo sentido. O número de tratores aumenta em São João da Barra e ultrapassa o seu dobro nos municípios pernambucanos. A única exceção é Campos, que praticamente mantém o número de tratores. Mesmo aí, o incremento significativo no número de usuários parece indicar uma racionalização maior no uso do parque existente através do aluguel.

No que se refere à força de trabalho, observa-se de maneira geral uma tendência ao incremento da participação percentual de assalariados permanentes em detrimento da categoria “responsável e membros não remunerado da família”. A exceção, neste caso, é São João da Barra, região de expansão recente da cultura, que apresenta crescimento percentual de ambas as categorias às expensas dos empregados temporários. Esta última categoria apresenta comportamento discrepante nos dois Estados: perde significação no Rio de Janeiro e ganha em Pernambuco.

De maneira geral pode-se afirmar que, nos dois Estados, o incremento da produção e a expansão da cultura foram concomitantes a um processo de concentração fundiária e à difusão intensa do uso de determinadas tecnologias como a adubação e a mecanização de algumas fases do processo produtivo. Não há indícios de que essas tendências tenham se alterado posteriormente a 1980. Pelo contrário, parecem ter-se acentuado. A embarcadeira, por exemplo, cujo uso na colheita é comum na cultura de cana em São Paulo há três décadas, disseminou-se na lavoura de Pernambuco a partir da data do último censo (Sigaud, 1982).

A intensificação do uso de adubos, defensivos e implementos mecânicos na produção de cana-de-açúcar sem alterar significativamente as condições de trabalho e de vida dos trabalhadores rurais dessas regiões, colocou-lhes problemas novos, que são percebidos de forma complexa e diferenciada por eles.

### A TECNOLOGIA NA VISÃO DOS TRABALHADORES DA CANA-DE-AÇÚCAR

O termo tecnologia é referido, no discurso dos trabalhadores e líderes sindicais entrevistados, a um conjunto de práticas produtivas: a mecanização dos processos de limpa, plantio e colheita de cana, a adubação e a utilização de defensivos. Esse núcleo semântico do termo comum aos diversos entrevistados é apreciado por eles de maneira diferenciada. Há unanimidade quanto aos benefícios que tais práticas proporcionam aos grandes proprietários, e muito dos entrevistados mencionam os interesses do Estado e das multinacionais na sua difusão. As percepções começam a diversificar-se quando atingem às conseqüências que tais práticas têm para a população trabalhadeira que diretamente lida com elas. Nesse ponto, observa-se nitidamente a diferença entre a perspectiva do assalariado e a do pequeno produtor. Um segundo grau de distinção, de menor relevância, é observado entre lideranças sindicais e os trabalhadores de base.

Os discursos foram analisados do ponto de vista de duas dimensões básicas: a relação percebida entre tecnologia e os trabalhadores no âmbito da atividade produtiva, e a política tecnológica, com as possibilidades de o trabalhador, através do movimento sindical, influir na sua elaboração e implementação.



## TECNOLOGIA E MÃO-DE-OBRA DA CANA-DE-AÇÚCAR: EMPREGO

Os trabalhadores assalariados relacionam-se à tecnologia por meio da imposição direta do proprietário da terra. A questão do acesso à tecnologia, produtividade, relação de preços, etc., evidentemente não lhes diz respeito. Defrontam-se a uma dada (ou a várias) tecnologia e o que percebem como problema na sua relação com ela deriva exclusivamente das conseqüências do seu manuseio para o trabalho e para o mercado de sua força de trabalho. As avaliações dos assalariados não apresentam grandes disparidades em geral, e giram em torno da influência de cada tecnologia sobre a saúde, o esforço despendido no trabalho, o nível de emprego e o salário.

A consciência dos possíveis efeitos perniciosos de determinadas tecnologias (notadamente a aplicação de defensivos e inseticidas) para a saúde do trabalhador aparece claramente na quase-totalidade das entrevistas. A narração de casos diversos de envenenamento ocorreu tanto no Rio de Janeiro como em Pernambuco. No primeiro desses Estados, o sindicato desencadeou, inclusive, uma campanha contra a utilização de defensivo à base de mercúrio que parece ter tido alguma conseqüência na inibição do consumo do produto. Em Pernambuco, o movimento sindical reivindica, desde 1979, a proteção do trabalhador contra os venenos (luvas, máscara e leite) e o salário-insalubridade.

No que se refere ao nível de emprego, no Rio de Janeiro os trabalhadores fazem uma distinção entre herbicidas e tratores de pequeno porte, utilizados na limpa e tratores grandes e embarcadeiras. Os primeiros são tidos como altamente prejudiciais ao nível de empregos, substituindo diretamente os trabalhadores. Alguns dos entrevistados sugeriram até a proibição de seu comércio por lei. Já os tratores de grande porte e as embarcadeiras são considerados pela maioria dos entrevistados, à exceção de alguns líderes sindicais, como sem influência sobre o desemprego. Em Pernambuco, pelo contrário, há uma consciência muito nítida dos danos que essas máquinas, especialmente a embarcadeira, ocasionam ao nível de emprego. Extinguem profissões (enchedor e cambiteiro), diminuem o período total de colheita e, pela desqualificação do trabalho, permitem a substituição dos empregados permanentes pelos temporários. A disparidade das avaliações é curiosa. Aparentemente os trabalhadores fluminenses avaliam tão favoravelmente a embarcadeira em termos da diminuição do esforço de trabalho que ignoram seus efeitos ao nível do emprego. Alguns até justificaram a não diminuição do nível de emprego pelo aumento da área plantada, possibilitado pelos lucros obtidos com o próprio uso da embarcadeira.

A diminuição do esforço despendido no trabalho, principalmente pelo uso do trator e da embarcadeira, é reconhecida pelos trabalhadores tanto

em Pernambuco quanto no Rio de Janeiro. Essa constitui a dimensão positiva da tecnologia que, usada em um quadro de exploração do trabalhador, redundando, concomitantemente com o alívio da fadiga, em desemprego e danos à saúde e ao meio ambiente. Nesse ponto, os trabalhadores fluminenses são até mais enfáticos que seus pares pernambucanos, não concebendo sequer a possibilidade de retornar ao enchimento à mão. A comparação entre os dois processos é atual, uma vez que a embarcadeira tem limitações topográficas a seu uso.

### TECNOLOGIA E MÃO-DE-OBRA NA CANA-DE-AÇÚCAR: SALÁRIOS

Quanto à influência da tecnologia sobre o nível dos salários, a desvalorização da força de trabalho como conseqüência do desemprego tecnológico é apontada em várias entrevistas. A oferta maior de trabalhadores no mercado exerceria um efeito depressivo dos salários. Em Pernambuco, o mesmo papel foi atribuído pelos trabalhadores à desqualificação técnica provocada pela embarcadeira. Qualquer pessoa pode colher cana com embarcadeira, o que aumenta enormemente o número de possíveis empregados. No Rio de Janeiro, mesmo explicitando-se a possibilidade de até mulheres e crianças poderem colher com embarcadeira, o fato não foi associado à desvalorização salarial<sup>3</sup>. Se o direito de o empregado permanente plantar lavoura branca for considerado forma de salário, também aí a inovação tecnológica prejudicou o trabalhador. A aplicação de defensivos torna a prática impossível num certo raio de proximidade da lavoura de cana. A perda foi assinalada por trabalhadores dos dois Estados.

### OS PEQUENOS PRODUTORES DE CANA E A TECNOLOGIA

Os pequenos produtores, contrariamente aos assalariados, têm sua relação com a tecnologia mediada pelo mercado. Ali adquirem os adubos e defensivos e alugam os implementos que utilizam. Ali também comparecem para vender sua produção. A remuneração do seu trabalho está determinada não pelo momento da venda da força de trabalho, como no caso do assalariado, mas pelo somatório de todos os momentos de compra e venda, de comparecimento ao mercado. As questões do acesso à tecnolo-

---

<sup>3</sup> Outra implicação do uso da embarcadeira sobre o salário foi levantada em Pernambuco. Trata-se da dificuldade do trabalhador contabilizar o resultado de seu trabalho e conseqüentemente controlar o salário pago pelo patrão, o que redundando, na prática, também em redução salarial.

gia, da produtividade, da relação de preços interessam-lhes diretamente. Como os sindicatos em Pernambuco orientam-se mais para a representação do assalariado, e as entrevistas também focalizaram predominantemente essa categoria de trabalhador, a análise restringe-se ao caso fluminense.

Os problemas da relação dos pequenos produtores com a tecnologia levantados nas entrevistas são basicamente de duas ordens: o difícil acesso a ela e a subordinação a que se vêem sujeitos com a sua utilização. O uso da tecnologia é generalizado entre pequenos produtores do Rio de Janeiro. A não utilização de adubos ou máquinas só é imaginável como último recurso numa situação de absoluta penúria financeira. Dada a necessidade (imposta pelo mercado) da utilização da tecnologia, o problema passa a ser o acesso a ela. Os preços são considerados excessivamente elevados e a relação entre os preços dos insumos e o do produto percebida como francamente desfavorável. Reconhece-se que se produz mais, mas no balanço final o lucro do produtor era maior antes. Os paliativos para a dificuldade de acesso são o crédito (oficial ou privado) e o aluguel de implementos. O crédito é manifestamente insuficiente e o aluguel deixa o pequeno na situação de ter que esperar a utilização da máquina pelo proprietário, ficando em posição desvantajosa no que se refere aos períodos próprios para cada atividade do processo.

A subordinação é percebida em vários níveis. Há a financeira, decorrente do crédito privado ou do aval requerido pelo oficial. Além disso, existe a subordinação decorrente da perda de controle sobre a atividade produtiva por força da própria tecnologia. O produtor que vende a cana no pé, por exemplo, tem a colheita empreitada pelo comprador, realizada à base de embarcadeira, e só conhecerá o produto final de sua venda *a posteriori*. Por outro lado, a utilização de máquinas exige a prática da queima anual que, empobrecendo a terra, a torna mais e mais dependente de adubos para manter a produtividade.

### OS TRABALHADORES DA CANA E A POLÍTICA TECNOLÓGICA

A discussão a respeito da problemática tecnológica é recente no movimento sindical dos trabalhadores rurais nos Estados pesquisados. Os sindicatos já enfrentaram concretamente a questão das conseqüências da tecnologia sobre a saúde do trabalhador. No entanto, não existe ainda um conjunto detalhado de propostas dos trabalhadores sobre o assunto como um todo. Transpareceram nas entrevistas realizadas duas questões mais gerais que aparentemente informarão qualquer projeto a ser elaborado pelo movimento.

A primeira dessas questões é a da participação do trabalhador, através do movimento sindical, na elaboração das decisões afetas à área.

Existe a consciência aguda da exclusão do trabalhador na formulação da política tecnológica e a participação é considerada fundamental à elaboração e difusão de tecnologias que efetivamente os beneficiem.

A segunda questão é a da vinculação da questão tecnológica com a fundiária. A propriedade da terra é considerada a condição prévia da possibilidade mesma de uma tecnologia que beneficie o trabalhador. Além disso, seria a única forma de o trabalhador vir a ter peso como interlocutor na elaboração de uma política para a questão. Finalmente, a própria participação só é considerada viável em uma sociedade democrática, e a existência do latifúndio, na visão de algumas lideranças, constituiria empecilho a sua realização e indicador de sua inexistência. Não se deve, no entanto, pensar que para os trabalhadores a simples distribuição de terra seja suficiente solução de todos os problemas. Está explicitado nas entrevistas que é indispensável, além disso, a completa reformulação da Política Agrícola, incluindo a de elaboração e difusão de tecnologia.

Percebe-se, também, nas entrevistas com as lideranças a consciência da necessidade de discussão e reflexão maior sobre o assunto. No seu entender, o movimento não elaborou ainda um detalhamento suficiente de suas reivindicações nessa questão, o que impõe cautela ao tratar o assunto.

## CONCLUSÃO

As agências de pesquisa agropecuária, com freqüência, queixam-se da não absorção, pelos produtores rurais, da tecnologia que produzem. A ruptura entre ciência, tecnologia e setores produtivos não é, em países como o Brasil, específica do setor agropecuário, mas uma das dimensões da situação de dependência, tal como o diagnosticam Morel e Sant'Anna, por exemplo. Uma das dimensões dessa desconexão é o fato de representantes dos setores produtivos estarem excluídos das decisões de produção e difusão de tecnologias. E que não se diga que tal exclusão é própria do sistema capitalista, pois exemplo há de capitalismo que, exatamente para garantir sua expansão e reprodução, considera a opinião de pequenos produtores que, por serem pequenos, não irão negar, necessariamente, as bases da acumulação que caracterizam tal sistema. Em suma, não é uma derivação mecânica do modo de produção capitalista ou da situação de dependência que poderá explicar a ruptura entre produção autóctone de tecnologia e seu consumo no Brasil.

A hipótese que se levanta, nessa conclusão, é que há espaço para os pequenos produtores rurais nas decisões de formulação e implementação de tecnologias no Brasil sem que sejam comprometidas as bases da acumulação capitalista. Tal suposição se fundamenta, no âmbito deste texto, em depoimentos de produtores sindicalizados de soja e cana. Por outro lado, a existência, em si, de tal espaço político não garante sua ocupação. Isso vai depender não só do grau de precisão na formulação de

interesses e de mobilização dos pequenos produtores, mas também do grau de sensibilidade da sociedade para a questão. Especialmente os pequenos produtores de soja parecem enfrentar o problema nesses dois níveis, enquanto os pequenos produtores da cana revelam que suas reivindicações não estão suficientemente elaboradas e, mais explicitamente, que os primeiros vinculam a questão tecnológica à fundiária. A presença do latifúndio onde se engravam os pequenos produtores de cana parece, também, dificultar a solidariedade social a seus interesses específicos, bloqueando a possibilidade de os pequenos produtores se tornarem atores políticos, interlocutores na formulação da política tecnológica para a agricultura.

O argumento que também se formula, aqui, com base em depoimentos de pequenos produtores, é que a participação política desejada seria, possivelmente, mais eficaz para a articulação pesquisa/setor produtivo do que mecanismos autoritários que visem obrigar ao consumo de tecnologias como, por exemplo, os ligados à concessão de créditos. Desse modo, também, talvez fosse possível enfrentar o problema formulado pelos pequenos produtores de uso exagerado de determinadas tecnologias e do não uso de toda a tecnologia disponível.

Evidentemente há variações nos depoimentos dos trabalhadores, quer entre pequenos produtores e assalariados, quer entre trabalhadores de soja e cana e/ou entre trabalhadores de cana no Rio e em Pernambuco. Tais variações foram apontadas no texto e, aqui, cabe destacar que enquanto os pequenos produtores da soja pretendem um uso adequado de tecnologias que lhes permitam não só maiores ganhos, mas também que não lhes destruam a saúde e o meio ambiente, os assalariados da cana destacam a diminuição do esforço despendido no trabalho pelo uso do trator e da embarcadeira o que, num quadro de exploração do trabalhador, vai redundar, juntamente com o alívio da fadiga, em desemprego e danos à saúde. O problema ecológico é mencionado apenas no sul e, se no Rio é inconcebível trabalhar a cana sem a embarcadeira, em Pernambuco se destacam os efeitos negativos da moto-cana sobre o nível de emprego e os salários.

A maneira como os trabalhadores rurais concebem tecnologia é complexa e variada. As grandes dimensões que apontam são o saber técnico, o saber do agricultor e o objeto tecnológico. Essa categorização, repartida entre o conjunto de trabalhadores, acaba sendo perfeitamente compatível com a que é feita por cientistas e técnicos que separam tecnologia saber (*know-how*) de tecnologia incorporada (mercadoria).

Apesar das variações nas dimensões da tecnologia e suas implicações ou na ênfase com que são tratadas, os depoimentos dos trabalhadores rurais refletem a intensidade e a generalização da modernização tecnológica na produção da soja e cana-de-açúcar. Revelam, também, consciência, por parte da maioria dos entrevistados, de que é o uso capitalista da tecnologia

que os prejudica e não a tecnologia em si. Essa constatação levanta uma questão teórica na sua interpretação que é a da neutralidade da tecnologia. Sem pretender enfrentá-la em suas múltiplas implicações, aqui se propõe o argumento de que um uso diverso, no futuro, de uma mesma tecnologia, alteradas as relações sociais que a contêm, não implica negar o fato de ela ser produzida e utilizada de acordo com os interesses dominantes.

### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BENAKOUCHE, Rabah (1984). *Mimetismo tecnológico*. Florianópolis: editora da UFSC.
- MOREL, Regina L. M. (1979). *Ciência e Estado: a política científica no Brasil*. São Paulo. T. A. Queiroz ed.
- SANT'ANNA, Vanya (1975). "A Política da Ciência no Brasil: uma discussão". *Estudos CEBRAP* 11. jan./fev./mar.
- SANTOS, Teotônio (1981). "Transferência tecnológica e reestruturação do capitalismo". *Economia e Desenvolvimento* nº 1. São Paulo: Cortez ed.
- SIGAUD, Lygia (1982). *O Corte da Cana Solta e Suas Implicações Sociais na Zona da Mata em Pernambuco (versão preliminar)*. Museu Nacional, mimeo.
- SOUZA, Ivan Sergio F. e SINGER Edward G. (1984). "Tecnologia e Pesquisa Agropecuárias: considerações preliminares sobre a geração de tecnologia". *Cadernos de Difusão de Tecnologia*. v. 1, nº 1, jan/abr. Brasília. Embrapa.

# POLÍTICA DE EMPREGO NO BRASIL: AVALIAÇÃO E SUGESTÕES

*Ricardo R. A. Lima \**

## INTRODUÇÃO

O que se segue é uma síntese de reflexões acerca da questão do emprego no Brasil, baseadas tanto nos debates da hora presente como na experiência histórica vivida no país nas últimas décadas.

As colocações feitas ao longo deste estudo têm por objetivo estabelecer um balizamento e definir as linhas gerais em que se situa a questão. Certamente, a amplitude do tema e a limitada extensão deste trabalho não permitem um aprofundamento maior. Assim, as conclusões a que se chegam e as sugestões que se fazem são antes um ponto de partida para discussão que uma receita minuciosa e acabada.

## A IMPORTÂNCIA DA QUESTÃO DO EMPREGO

O desemprego aberto e o subemprego de mão-de-obra constituem, sem sombra de dúvida, o mais sério problema social que a Nação deve enfrentar nesta década. A situação chegou a tal ponto, como se verá na seção seguinte, que o nível de emprego não pode continuar sendo tratado – como o foi por décadas a fio – como mero corolário, variável marginal, simples consequência de decisões que se tomam na esfera de uma política econômica destituída de preocupações sociais.

A questão é tão séria, e as perspectivas para o futuro tão sombrias, que o descaso ou o imobilismo diante da necessidade de criação de empregos pode facilmente levar a sérias fissuras na ordem social em curto espaço de tempo.

Esta é uma importante e dolorosa – pelo custo social que foi pago – lição do aprofundamento da atual crise: daqui por diante, num país como o Brasil, qualquer política econômica digna deste nome, tem que incorporar no seu âmbito o nível de emprego como variável prioritária, sob pena de nos aproximarmos perigosamente do caos social.

---

\* Professor do Departamento de Economia da Universidade de Brasília.

## A SITUAÇÃO ATUAL E PERSPECTIVAS

Em que pesem grandes avanços realizados nas estatísticas sobre o emprego e a desocupação no país em anos recentes, ainda é precária a base de dados sobre a qual se pode trabalhar e pequena sua cobertura regional. Em razão disso, surgem divergências acerca dos números corretos que medem nossos níveis de emprego, desemprego e subemprego. A própria PEA, População Economicamente Ativa, é estimada, em setembro de 1984, entre aproximadamente 49 e 52,4 milhões de pessoas, conforme as projeções sejam feitas com base no Censo de 1980 ou na PNAD (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios da FIBGE) de 1982.

Deixando de lado as questões que envolvem a fidedignidade dos dados e trabalhando com informações de técnicos do governo, (Silva et alii, 1984), observamos que, de acordo com estimativas conservadoras – realizadas pelos limites mínimos – quase 11 milhões de pessoas (20,7% da PEA) encontram-se desocupadas ou subocupadas. Isto significa que, dos brasileiros que desejam trabalhar, pelo menos um em cada cinco não encontra trabalho regular minimamente remunerado. E que quase 4 milhões (3,82 milhões) não encontram qualquer tipo de trabalho (desemprego aberto).

O desemprego aberto é maior, em termos percentuais, nas áreas metropolitanas que no resto do Brasil. Só nas áreas pesquisadas pela Fundação IBGE, que incluem as regiões metropolitanas de São Paulo, Rio de Janeiro, Porto Alegre, Belo Horizonte, Salvador e Recife, o desemprego ascende a mais de 1.000.000 de pessoas (segundo algumas estimativas cerca de um milhão e meio). O nível de desemprego é alto em todas as áreas metropolitanas, no período de fevereiro a julho (último dado disponível) de 1984, todas apresentaram índices acima de 8%, com Belo Horizonte e Recife com cifras acima de 10%. O crescimento do desemprego, além disso, é maior do que aparenta nas estatísticas, pois além de as taxas de desemprego serem altas, a base sobre a qual elas são calculadas crescem com o tempo; e é sabido como é grande o crescimento da PEA urbana: mais de quatro por cento ao ano (4,77% a.a. nestas 6 áreas entre 78 e 81 e 4,1% a.a. entre 81 e 83 – segundo nossa estimativa).

O Índice de Emprego do Ministério do Trabalho mostra bem a grande queda do nível de emprego. Em São Paulo e no Rio de Janeiro o nível de emprego de agosto do ano passado (último dado disponível) era equivalente a apenas 87% do nível de 5 anos antes (agosto de 78). A construção civil, empregava também em agosto aproximadamente a metade do que empregava em 78 (53,6 e 54,3% em São Paulo e Rio de Janeiro). A indústria pouco mais de 70% do nível de 78 (76,3 e 71,5 em São Paulo e Rio de Janeiro).

As perspeçúvas para o futuro – se continuarem vigorando as medidas recessivas do plano de estabilização acordado com o FMI, Fundo Monetário Internacional – são muito sombrias.



Informações da FIESP mostram que o número atual de trabalhadores na indústria paulista é aproximadamente o mesmo de 10 anos atrás e que só mais ou menos em 1993 se atingirá o mesmo número de 1980 (2 milhões de trabalhadores) – isto, se não houver novos surtos recessivos e se o emprego crescer à taxa média anual de 2,5% a.a. (como ocorria em 80).

Outras fontes mostram que para manter em 1986 as mesmas taxas de subutilização de mão-de-obra de hoje (cerca de um quinto da PEA) o PIB terá que crescer a taxas anuais de 7 a 8% no triênio 84/86. Para manter a mesma proporção de subutilização de 1978 a taxa de crescimento do PIB teria que alcançar os 14% a. a. em 84/86<sup>1</sup>.

Desse modo, ainda que se tenha observado algum crescimento no nível do emprego industrial na área metropolitana de São Paulo (0,5% na primeira metade do ano) – limitada a alguns ramos industriais, com a maioria operando no setor exportador – é razoável supor que dentro de um ano um contingente de pelo menos mais um milhão de pessoas engrossarão as fileiras dos desempregados e subempregados.

### A AUSÊNCIA DE POLÍTICAS DE EMPREGO AO LONGO DO TEMPO

Desde as políticas de industrialização adotadas na década de 50 – e é desnecessário considerar o período anterior – até os dias de hoje, pode-se dizer que, por razões variadas, o país jamais incorporou a variável emprego ao bojo de uma política econômica, ou deu-lhe a importância e a prioridade que deveria ter em um contexto onde a oferta de trabalho, especialmente a urbana, cresce a taxas elevadíssimas – o emprego tem sido sempre apenas uma variável residual.

Uma das razões tem sido simplesmente o mimetismo dos responsáveis por nossa política econômica que, freqüentemente, foram buscar inspiração na experiência histórica de crescimento vivida pelas economias ocidentais no pós-guerra.

Paradoxalmente, a prosperidade experimentada por estas economias, especialmente pelas mais desenvolvidas, nas duas décadas após o término da Segunda Guerra – período durante o qual suas taxas de crescimento da renda *per capita* atingiram valores entre 4 e 10% a.a. e em que alcançaram virtual pleno emprego – é uma das causas do quase descaso com que estadistas e economistas passaram a tratar a questão do emprego. (Robinson, 1979: 291-305).

---

<sup>1</sup> Como se pode inferir da 4ª edição do “Brazil-Economic Program” (Documentação do Governo brasileiro informativa do andamento do nosso ajuste interno e externo), de agosto deste ano, que o crescimento do PIB em 84 deverá ficar em torno de 1%, as duas taxas mencionadas teriam que ser revistas para inimagináveis valores em torno de 11% a.a. e acima de 20% a.a., respectivamente, para o biênio 85-86.

Neste período, com os empresários e os trabalhadores, dos países mais avançados, auferindo ganhos reais com o crescimento econômico, a prosperidade passou a ser encarada como algo natural; havia emprego para todos e o ciclo econômico de antes da guerra parecia ser uma realidade remota e de improvável recorrência.

Os ensinamentos da crise de 29, acerca de deficiência da demanda agregada como causadora das crises e das recessões, começam a ser esquecidos ou reaparecem travestidos no seu oposto: a defesa do *laissez-faire* e dos antigos princípios monetaristas (agora, porém, com roupagem pseudo-keynesiana).

Como consequência, troca-se a ênfase de políticas de emprego para políticas de preço e, a partir da suposta relação empírica inversa entre inflação e desemprego<sup>2</sup>, popularizam-se as políticas de combate ao crescimento dos preços com austeridade monetária, recessão e desemprego.

No caso do Brasil – que não cabe aqui historiar – o que a experiência de mais de três décadas revela é que nos períodos de crescimento, se agravam problemas preexistentes relacionados à absorção de mão-de-obra, além de se criarem outros novos. Nestes momentos, não há qualquer política de emprego acoplada à política econômica, não se planeja a absorção de mão-de-obra no futuro, não se privilegiam os setores mais absorvedores de mão-de-obra, nada se faz para garantir a produção de alimentos para as crescentes populações urbanas e não se cuida da qualificação da força de trabalho tendo em vista previsíveis mudanças no perfil tecnológico de diferentes setores da atividade produtiva.

Nos períodos de crise, o primeiro a ser penalizado é o emprego; nessa época, inicia-se dispensando os menos qualificados e menos essenciais à produção e, aos poucos, chega-se às ocupações qualificadas e àquelas usualmente mais protegidas da concorrência do mercado, e do desemprego. Com o aprofundamento da crise, a pretexto de combater a inflação – ressuscitando velhas políticas monetaristas nas quais nem monetaristas históricos acreditam mais – sacrificam-se mais ainda os níveis de atividade e de emprego<sup>3</sup>.

### A NECESSIDADE DE POLÍTICAS DE LONGO, MÉDIO E CURTO PRAZOS

O argumento que temos desenvolvido nos leva à conclusão de que a questão do desemprego não pode ser resolvida com políticas especificamente de emprego. É necessário incorporar as questões sociais nas

---

<sup>2</sup> Conhecida pelos economistas como "Curva de Phillips", que mostra, com base em dados coletados na Inglaterra, que quando aumenta o desemprego diminui a inflação. Adiante veremos que a experiência brasileira tem mostrado exatamente o contrário: a coexistência de inflação alta com desemprego alto e de inflação baixa com baixos níveis de desemprego.

estratégias políticas e econômicas que se apresentam à Nação – com uma prioridade alta para a variável emprego – para que se possa atenuar o desemprego e resolver esse problema no médio prazo. O combate ao desemprego exige políticas macroeconômicas, que atuem sobre a demanda agregada, sobre o nível de investimento e sobre a produção – particularmente a industrial.

Um corolário destas colocações é o fato de que políticas *ad hoc*, parciais, casuísticas, paliativas pouco fazem além de jogar o problema para a frente, sempre magnificado.

A atual situação social, em que vigoram, persistentemente, altas taxas de desemprego e de subemprego, porém, é de tal gravidade que não se pode esperar pelo efeito de políticas globais, planejadas, voltadas para o ataque às causas estruturais do desemprego. Estas são essenciais para o combate efetivo ao desemprego, mas o bem-estar dos desempregados e de suas famílias está a exigir soluções mais imediatas.

Assim, ainda que se tenha consciência de que políticas de emergência mal arranham a essência do problema, algo precisa ser feito para atenuar, de modo mais imediato, os efeitos da crise e do desemprego. Há espaço, portanto, também para algumas políticas específicas de emprego, para políticas de curto prazo e para programas de emergência ou programas especiais de emprego.

Deste modo, além da necessidade de definição de uma verdadeira e abrangente Política Nacional de Emprego, não se pode prescindir de medidas de curto prazo para atender a uma situação de emergência.

## AS QUESTÕES DE LONGO PRAZO (OBJETO DE POLÍTICAS MACROECONÔMICAS)

### *O crescimento como política de emprego*

Sem dúvida alguma o crescimento da economia, o crescimento do PIB, é uma condição necessária para a solução do problema do desemprego e do subemprego no Brasil, mas a história recente do país mostrou de forma cabal que não é uma condição suficiente: há que se qualificar o tipo de crescimento adotado. Há pouco mais de uma década, por exemplo, o país experimentava altíssimas taxas de crescimento, uma escassez relativa de mão-de-obra qualificada – e até mesmo de trabalhadores não-qualificados em alguns setores isolados – ao mesmo tempo que em algumas regiões e em alguns setores o nível de subemprego era bastante elevado.

---

<sup>3</sup> Para o completo desenvolvimento do argumento, baseado na análise da política econômica brasileira de três décadas, que permite a conclusão contida neste parágrafo, vide Lima, 1983. Vide ainda, Mueller, s. d. e Serra, 1982: 56-121.

*Crescimento sem preocupação com o emprego*

As políticas de crescimento sem uma política de emprego acoplada à política econômica, são frutos da crença de que o pleno-emprego é uma decorrência natural das altas taxas de crescimento do produto (um padrão de vida mais alto e, até, uma melhor distribuição da renda seriam outros subprodutos do crescimento).

Nos dias atuais, no Brasil, a simples retomada do crescimento dificilmente reduzirá de forma significativa o imenso hiato entre a oferta e a demanda de mão-de-obra. Já vimos que as taxas de crescimento teriam que ser incrivelmente altas; além disso, após uma recessão, a retomada do crescimento do produto não é acompanhada por uma retomada equivalente do emprego (provavelmente, no caso brasileiro, seria necessário que o produto crescesse a uma taxa acima de 7% a.a. para que o emprego alcançasse, no máximo, 3% a.a., quando sabemos que a PEA urbana cresce cerca de 4% a.a.); investimentos em tecnologia poupadora de mão-de-obra realizados durante a crise também conspiram contra um crescimento substancial do emprego na retomada.

Nada garante, portanto, que as vantagens advindas do crescimento econômico puro e simples, se espalharão por toda a sociedade e que um dos benefícios mais importantes do crescimento – o emprego – estará ao alcance da multidão de desempregados, de subempregados e de novos entrantes (1,5 milhão de pessoas por ano) na PEA. Para que seja maior a probabilidade disso ocorrer, é essencial que se considere o emprego como variável e meta fundamental na definição da estratégia de crescimento.

*Crescimento com uma Política Nacional de Emprego*

A única maneira de se atacar de frente a questão do desemprego e de conseguir reduzi-lo de forma substancial é definir como uma das metas prioritárias da sociedade o alcance de um alto nível de emprego. Isto implica na definição de uma Política Nacional de Emprego, que envolva todos os segmentos e instituições da sociedade que, ligados ao Estado ou não, tenham alguma responsabilidade diante da questão do emprego.

A adoção de uma Política Nacional de Emprego, não exige que a economia esteja atravessando um período de crescimento acelerado. Ao contrário, durante as crises e recessões é possível tratar prioritária e privilegiadamente a variável emprego redirecionando as atividades da economia para setores mais intensivos em trabalho, ou criando-se incentivos para o maior desenvolvimento de atividades mais absorvedoras de mão-de-obra.

Já vimos, contudo, que o crescimento é uma condição necessária a um incremento mais efetivo da demanda por trabalhadores. E é o investimento privado e governamental que ativa esta demanda. O papel de

uma Política Nacional de Emprego é sinalizar – com incentivos econômicos e outros – para onde deve dirigir-se o investimento de modo a maximizar o emprego; deve, ainda, criar as condições – de comunicação, de negociação, de entendimento – para que governo, empresários e trabalhadores possam coordenar suas ações no sentido da consecução daquele objetivo.

A maneira mais eficiente de se enfrentar o desemprego é a definição clara e implementação imediata de uma política econômica voltada para o crescimento seletivo do produto, orientado por uma Política Nacional de Emprego que seja parte integrante destacada desta política econômica e o resultado do que poderíamos chamar de um pacto social. Às vésperas da inauguração de uma nova política econômica e com a Nação inteira ansiando por crescimento e repudiando o desemprego, este pacto é, sem dúvida, uma perspectiva viável.

#### *A. Crescimento com redirecionamento da atividade produtiva para determinados setores*

##### *a. Para setores mais intensivos de mão-de-obra*

Levando-se em conta que grande parte do desemprego está concentrado em trabalhadores não-qualificados, inexperientes e de baixa renda, não é necessária qualquer sofisticação analítica para concluirmos que um aspecto importante de uma política de emprego eficaz é o incentivo a atividades absorvedoras de mão-de-obra não-qualificada e a setores produtores de bens-de-salário. Os exemplos clássicos destes setores são a agricultura e agroindústria (especialmente de alimentos fundamentais da dieta do trabalhador) e a construção civil (especialmente produtora de habitação).

O incentivo à agricultura, como parte de uma política econômica e de emprego mais ampla, envolve profundas mudanças que têm necessariamente que afetar a estrutura fundiária, a assistência técnica, a política de crédito e o tratamento da questão tecnológica. A adoção de enérgicas medidas nestes campos pode, a um tempo, reduzir a pressão que a migração exerce sobre o mercado de trabalho urbano, aumentar a produtividade e diminuir o preço de alimentos básicos, e reduzir o desemprego rural, especialmente através da ocupação de áreas de fronteira agrícola.

O apoio à construção civil, para a construção de habitação popular e infra-estrutura social básica (escolas, hospitais, saneamento) reduz o desemprego ao mesmo tempo que atenua as más condições de vida da população mais carente.

Alguns setores industriais, especialmente os mais tradicionais (têxtil, vestuário, alimentar), produtores de bens de consumo dos trabalhadores,

são também grandes absorvedores de mão-de-obra e o barateamento de seus produtos tem impacto positivo sobre o poder de compra do trabalhador.

Enfim, uma política de redirecionamento da atividade produtiva para setores mais absorvedores de mão-de-obra como a que sugerimos se confunde com o redirecionamento da economia para o mercado interno. Isto não significa abandono da produção para o mercado externo, mas implica uma clara prioridade para o consumo doméstico.

#### b. Para setores que tenham maiores multiplicadores de emprego

É possível, através de técnicas econômicas conhecidas, calcular indicadores de absorção de mão-de-obra que permitem ordenar setores ou atividades de acordo com o número de empregos diretos e indiretos que criam para atender a um aumento de certo número de cruzeiros na demanda final de um determinado setor. (Cunha, 1981).

Isto permite, por exemplo, afirmar, após o cálculo do custo de geração de um emprego através de programas sociais que podem ser conduzidos pelo governo, que algumas atividades têm grande poder de geração de empregos a baixo custo (agricultura em geral, indústria alimentar, irrigação, construção civil e outros da área social – educação, saúde, saneamento) (Camargo, 1983: 10). Permite, também, ordenar setores da indústria de transformação por níveis de absorção de mão-de-obra (por exemplo, de um total de 23 setores, pode-se dizer que os que mais geram empregos para um dado nível de demanda são: alimentar, têxtil, vestuário, material de transporte, mobiliário; e os que menos geram: material plástico, borracha, couros e peles, minerais não-metálicos, papel e papelão (Cunha, *op. cit.*).

Este ordenamento de setores e de atividades tem que ser levado em conta por uma política econômica que incorpore em si uma política de emprego.

Outras considerações têm que ser feitas no momento da definição do tipo de redirecionamento a ser feito: acerca de se os empregos gerados são de curto prazo (período de construção) ou permanentes, do custo de geração de emprego, do retorno social, da intensidade de insumos importados e de insumos energéticos, da importância relativa de alguns setores exportadores, etc. O importante, porém, é que a sociedade defina uma política ativa de incentivar mais os setores que mais contribuam para reduzir o desemprego.

#### *B. A questão tecnológica e as perspectivas do emprego no futuro*

A mecanização crescente da agricultura, da indústria, e, mais recentemente, do setor serviços é responsável por parte do desemprego em que está mergulhado o país e deverá impor alguns obstáculos à retomada do crescimento do emprego. O que fazer? Uma Política Nacional de Emprego

não pode deixar de responder a esta questão e a resposta não pode ser uma luta quixotesca contra toda mecanização, robotização, automação – avanço tecnológico, enfim.

É preciso avaliar, para cada setor, que empregos são criados, que ocupações se tornam obsoletas, qual o impacto imediato e futuro sobre o nível de emprego e, especialmente, quais as novas necessidades de treinamento e de retreinamento de mão-de-obra.

A questão é demasiado complexa para ser analisada nos limites deste trabalho mas, certamente, um aspecto importante a ser considerado é o impacto das mudanças referidas sobre o sistema educacional e sobre o sistema de formação profissional do país com vistas a adequá-los aos novos requerimentos de qualificação de mão-de-obra (sem desvirtuar outras importantíssimas funções que desempenham na formação do cidadão brasileiro).

A relativa inexorabilidade do avanço tecnológico não deve ser vista como empecilho à adoção, no corpo da política de emprego, de critérios que, entre técnicas igualmente modernas e “eficientes” escolham aquela que tem vantagens no que diz respeito à variável emprego.

### *A política de emprego para o setor informal*

Dadas as características do setor informal – heterogeneidade, constante mutação, dispersão geográfica – não se pode pretender formular uma política nacional de emprego específica para ele. Para uma atuação efetiva neste setor é necessário, primeiramente, que se aceitem certas premissas: o setor informal é parte do mercado de trabalho e a evolução de suas atividades, e dos seus níveis de remuneração, depende do que ocorre no formal; num país como o Brasil, este setor coexistirá com as atividades formais por muito, muito tempo; o setor é responsável pela sobrevivência de uma enorme parcela da população economicamente ativa do país, e de seus familiares, especialmente nos centros urbanos.

Uma política de emprego para o setor, terá necessariamente que ser descentralizada, deverá levar em conta peculiaridades locais e deverá apoiar o setor informal ao invés de tentar formalizá-lo.

Ainda assim, cabe fazer algumas observações de caráter mais geral. Do ponto de vista macroeconômico, por exemplo, políticas que beneficiam o setor informal são aquelas que atuam sobre a distribuição da renda, especialmente através de aumentos reais nos níveis de salário que tenham repercussão positiva sobre a demanda agregada; e são aquelas que atuam diretamente sobre as condições de vida de grandes contingentes de pessoas de baixa renda do setor, através de investimentos em obras de infraestrutura social básica nas localidades onde se concentram.

As políticas – descentralizadas – mais específicas para o setor, devem, ao nível local, procurar selecionar atividades viáveis de pequena

produção urbana, para serem apoiadas; devem proteger estas atividades especialmente via reserva de mercado; devem estimular a criação e o fortalecimento de grupos de trabalho associativo e cooperativas de trabalhadores (rurais e urbanos); e devem propiciar treinamento (em atividades listadas especificamente em cada localidade de acordo com a demanda existente) e condições materiais de aprendizado para os participantes de programas deste tipo.

### *A necessidade de uma política descentralizada de emprego*

Não só as políticas específicas para o setor informal devem ser descentralizadas, contando na sua concepção e execução com a participação de pessoas e instituições interessadas ao nível local. A parcela de responsabilidade sobre o emprego – isto é, sobre a concepção e implementação de políticas de emprego – dos Estados, Microrregiões e Municípios deve aumentar. À Política Nacional de Emprego caberia estabelecer orientações, diretrizes e balizamentos gerais, linhas mestras de ação com a flexibilidade indispensável para permitir que as comunidades locais – com seu melhor conhecimento dos problemas de desemprego e emprego ali – proponham e executem políticas que visem soluções compatíveis com as condições específicas destes locais e que atendam às reais necessidades destas comunidades (que nem sempre podem ser conhecidas pelo “planejador central”)<sup>4</sup>.

Não cabe detalhar esta proposta aqui, mas é fundamental dizer que sua implementação depende da criação de uma estrutura institucional que a viabilize. A pedra de toque desta estrutura seriam Conselhos Estaduais do Trabalho (moldados à semelhança de uma fusão do CNPE e do CFMO do Ministério do Trabalho), cuja composição incluísse representantes de trabalhadores e de empregadores além de outros representantes da sociedade diretamente ligados à questão do emprego (estes Conselhos poderiam ser replicados a nível de microrregiões homogêneas e de municípios).

### *Os ciclos econômicos e alguns condicionantes para uma política de emprego*

Uma característica das economias capitalistas em geral, e da brasileira em particular, é a ocorrência de ciclos econômicos. As oscilações decorrentes, em geral, não podem ser inteiramente evitadas pela política econômica, mas sua amplitude pode ser atenuada por ela. Do ponto de vista da formulação de uma política de emprego – como a ocorrência de variações cíclicas na taxa de crescimento do produto (acelerações e

<sup>4</sup> Para alguns detalhes a respeito desta proposição, vide Costa, 1983.



desacelerações desta) acarreta expansão e contração no nível de emprego – não se podem deixar de considerar 1) a posição da economia com relação ao ciclo, 2) as conseqüências disso para a política econômica geral e 3) as restrições que a política econômica adotada (ainda que esta incorpore a variável emprego) coloca para a política de emprego em particular.

A profunda recessão – com altas taxas de inflação – do período mais recente (81/83), levou o governo a adotar uma política de estabilização que colocou, mais que em qualquer outro período de nossa história recente, inúmeras restrições à elaboração e à implementação de uma política de emprego. Os problemas do setor externo e o da inflação têm sido combatidos de forma extremamente danosa para o nível de emprego: arrocho salarial, política monetária contracionista, grandes restrições às importações, cortes nos investimentos governamentais, altas taxas de juros, enfim, redução da demanda agregada. De todos os aspectos da política econômica, o mais violento esforço para reduzir a inflação e aliviar a situação do emprego foi o arrocho salarial, feito com base em teorias que contrariam frontalmente nossa experiência histórica dos últimos 45 anos. O resultado foi um estrondoso fracasso: mais inflação (acima de 200% a. a.) e mais desemprego.

Qualquer política séria de emprego tem que propor uma certa dose de reativação econômica e por esta razão, no mínimo, várias das restrições acima mencionadas têm que ser relaxadas (para não falar em uma total reformulação da política econômica). A principal mudança deve ser a retirada da prioridade que atualmente se atribui ao setor externo para transferi-la para a questão social (a experiência recente tem mostrado que a “reativação” que se tem observado – centrada em crescimento da atividade em alguns setores exportadores – não tem sido suficiente para alterar de forma significativa os níveis de desemprego e subemprego no país; além disso, as perspectivas internacionais para o futuro – altas taxas de juros e acerbamento do protecionismo – não são nada promissoras para o setor externo).

Outros condicionantes também têm que ser levados em conta na formulação de uma política de emprego. Entre eles – sem qualquer pretensão de fazer uma lista exaustiva – podem-se citar: 1) as restrições postas pela variável demográfica (altas taxas de crescimento populacional – cerca de 2,5% a.a. – e taxas mais altas ainda de crescimento da PEA urbana – próximas de 4% a.a.), que estão a exigir, se não uma política demográfica, providências econômicas para atenuar as pressões sobre o mercado de trabalho urbano; 2) os condicionantes estruturais (uma estrutura industrial rígida e erigida sobre setores dinâmicos fortemente oligopolizados e uma estrutura fundiária com elevadíssimo grau de concentração na distribuição da terra) que estão a exigir a clara definição de uma política industrial e de uma política agrária voltadas para o interesse da maioria; e 3) condicionantes político-institucionais que, no caso especí-

fico das questões do trabalho, precisam ser superados através de um novo ordenamento jurídico e institucional que permita a resolução das disputas entre o capital e o trabalho com um mínimo de interferência do Estado e sem os descomunais desequilíbrios de poder de barganha dos dias atuais.

### AS QUESTÕES DE CURTO PRAZO (OBJETO DE POLÍTICAS ESPECÍFICAS)

No curto prazo, o mais importante para enfrentar os altíssimos níveis de desemprego e subemprego é a alocação imediata de um volume substancial de recursos governamentais em programas de emergência voltados tanto para o setor formal quanto para o informal.

#### *Programas Especiais de Emprego*

Se é difícil, no plano macroeconômico, promover o crescimento orientado para o redirecionamento da atividade produtiva para determinados setores (dados os interesses dos grupos envolvidos e a rigidez, anteriormente referida, das estruturas industrial e fundiária), é muito mais fácil, e factível, que o governo redirecione algumas de suas aplicações para projetos voltados para setores mais absorvedores de mão-de-obra e para aquelas atividades que influenciam positiva e mais diretamente o nível de vida das populações carentes.

A metodologia para selecionar estes projetos é semelhante àquela anteriormente descrita para os setores (envolve a consideração de multiplicadores de emprego, do número de empregos temporários e permanentes, do custo do projeto, do retorno social, etc.).

É sabido que alguns projetos de infra-estrutura e sociais são tipicamente superiores para situações de emergência.

Assim, para “minorar o problema a *curtíssimo prazo*” (Silva et alii, op. cit.: 28 et passim), as frentes urbanas (pavimentação, limpeza de canais/galerias, etc.) são projetos emergenciais dos mais adequados – é claro que o mesmo se aplica para as frentes de trabalho rurais para o caso do desemprego no campo. Para o curto prazo, em situações de emergência como a atual, os projetos de habitação são também adequados – têm alto multiplicador de emprego, sobretudo temporário (construção). Atendido o *curtíssimo prazo*, pode-se, então, passar, à preocupação com o emprego em prazos mais longos.

Segundo um estudo do CNRH (Ibid.: 44), uma boa composição – entre outras possíveis – de alocação de recursos em infra-estrutura e na área social envolveria a aplicação de um quarto destes em educação, outro quarto em saúde e a metade restante em irrigação. Se o critério fundamental for retorno social, os projetos de saneamento passam a assumir grande importância.

## *Programas voltados para o setor informal*

A grande magnitude do subemprego urbano e os baixíssimos níveis de renda de amplos setores da população urbana estão a exigir ação imediata voltada especificamente para o apoio a atividades informais de níveis de rendimento mais baixo. Isto não exclui que ações de alcance mais amplo possam trazer quase imediatamente condições de vida mais favoráveis para aqueles que trabalham no setor informal. Vejamos dois exemplos: 1) os programas especiais de emprego deveriam estabelecer uma alta prioridade para aqueles projetos (especialmente de infra-estrutura social básica) que venham a beneficiar primordialmente as populações de baixa renda; 2) uma política salarial que contemplasse aumentos reais para o salário mínimo (com repercussões positivas sobre os demais salários e sobre a demanda agregada) traria benefícios para o setor informal via aumento da demanda por seus produtos e serviços e aumento da renda média do setor.

Com relação às políticas específicas, o mais urgente é o apoio generalizado a todas as instituições que tenham condições efetivas de atuar no curto prazo, a nível local, sobre a ocupação informal – através, principalmente, do apoio a atividades selecionadas, de providências para reservar mercado para estas atividades, do fortalecimento e criação de grupos de trabalho associativo e de cooperativas de trabalhadores.

### *Os condicionantes de curto prazo*

Sendo as políticas de curto prazo sugeridas – programas especiais de emprego e programas voltados para o setor informal – iniciativas do governo, o condicionante básico são os recursos para financiá-las.

Esses recursos existirão, desde que a decisão política básica – criar, num programa de emergência, um número  $x$  de empregos ao custo de  $y$  cruzeiros – seja tomada. É claro que outros programas, fora da área social poderão sofrer cortes (mas é exatamente isso que é dar prioridade grande à questão social) e que o país poderá incorrer novamente em déficit público (dentro de limites razoáveis, não inflacionários); mas, estar-se-á, a um tempo, 1) criando novos empregos, construindo obras sociais (hospitais, escolas, saneamento) que amenizam o sofrimento da população carente e 2) estimulando a demanda agregada (sem o que não há crescimento do tipo proposto neste trabalho).

### OUTRAS PROPOSTAS DE POLÍTICAS ESPECÍFICAS

Nesta seção, mencionaremos brevemente duas propostas que não devem ser, desde o início, incorporadas a uma política nacional de emprego – devem, antes, passar pelo crivo de uma ampla discussão na sociedade em geral e no Congresso – e duas outras que certamente devem fazer parte daquela política.

As duas primeiras incluem o seguro-desemprego (ou esquemas semelhantes, como a ampliação da base de recursos do instituto do auxílio-desemprego) e políticas institucionais de implementação quase imediata (que visam, em geral, mais proteger os níveis de emprego vigentes que ampliá-los).

O seguro-desemprego, política assistencialista típica de país desenvolvido, precisa ser melhor discutido porque, em um país como o nosso, teria logo de início, no mínimo, 11 milhões de virtuais candidatos (os desempregados e subempregados no sentido estrito) – além de milhões de candidatos adicionais que certamente surgiriam – e um custo astronômico.

As políticas institucionais incluem o estabelecimento de 1) custos crescentes na utilização de horas-extras; 2) critérios para dispensa maciça (percentuais em função do tamanho da empresa, antiguidade no cargo, responsabilidade familiar, idade, etc); 3) aumento do aviso prévio; 4) aumento da multa do FGTS para dispensas sem justa causa; 5) redução da jornada de trabalho; 6) simplificação da detonação de greve; 7) novas regras acerca do poder do governo com relação a intervenção nos sindicatos etc. Sobre estas questões é difícil obter consenso na sociedade – os trabalhadores, os empregadores e o governo em geral têm pontos de vista bastante distintos acerca das mesmas – e os avanços que se possam fazer em sua discussão dependem crucialmente de aperfeiçoamentos institucionais que equipem a sociedade de regras e de mecanismos de negociação mais eficientes e menos desbalanceados.

Uma proposta acerca destes aperfeiçoamentos institucionais certamente deve fazer parte de uma política nacional de emprego. Não cabe aqui entrar em detalhes sobre o tema, mas o que se deve propor é uma completa revisão da legislação trabalhista e a criação, o desenvolvimento e o aperfeiçoamento de mecanismos de arbitragem e de negociação. Itens fundamentais da proposta, para que ela possa funcionar no Brasil, incluem o fortalecimento e a autonomia dos sindicatos e a maior simplificação possível no que diz respeito às leis que regulam o direito de greve.

Uma outra proposta a ser incluída na política de emprego é a criação de um Banco do Trabalho. Não existe uma instituição deste tipo no país e ela poderia ser constituída, inicialmente, com recursos de fundos sociais e loterias, com a finalidade de apoiar cooperativas de trabalhadores, grupos de produção associativos, trabalhadores por conta própria (prestadores de serviços pessoais, pequenos comerciantes) e microunidades de produção com algum retorno. Com o tempo, o Banco poderia, a critério dos interessados, assumir outras funções sociais importantes.

## RESUMO E CONCLUSÕES

Inicialmente, é necessário referir ao fato de que, no espaço a que nos limitamos neste trabalho, muitos temas importantes acabaram ficando de

fora. Para dar apenas dois exemplos – um que se refere ao setor formal e outro ao informal – este é o caso 1) da questão dos encargos trabalhistas (redução destes, incidência sobre o faturamento das empresas etc.) que não pode deixar de ser objeto de consideração e de integrar uma política nacional de emprego; e 2) da questão do importante papel que podem desempenhar – ainda que no longo prazo – programas de educação popular em localidades onde se concentram populações de baixa renda e de ocupação intermitentes (seja para preparar um pouco melhor futuras gerações para enfrentar o mercado de trabalho, seja para formar cidadãos mais aptos a exigirem o exercício de seus direitos de participar das decisões de uma sociedade democrática).

Em seguida, pretendemos destacar algumas idéias básicas contidas neste ensaio.

Parte-se do reconhecimento do desemprego, do subemprego e de suas seqüelas como o mais sério e o mais importante problema a ser enfrentado nesta década no Brasil. Por isso, defende-se que sua solução deve ser guindada ao nível de prioridade nacional número um. E que para tanto há a necessidade da formulação e da imediata implementação de uma Política Nacional de Emprego (PNE). Esta, afirma-se, não pode ser algo parcial, voltado especificamente para questão do emprego e desligada de uma política mais ampla; ao contrário, crê-se que a PNE só será eficaz caso esteja intimamente implantada no cerne mesmo da política econômica e social de longo prazo do país. Apontam-se razões diversas para que uma PNE com estas características jamais tenha tido a oportunidade de ser implantada no Brasil.

Reconhece-se, não obstante, que a gravidade da situação atual também está a exigir soluções mais imediatas, como programas de emergência que – dadas a prioridade defendida para a questão social – não podem deixar de ser concretizados sob o pretexto de falta de recursos (estes seriam recursos governamentais oriundos do orçamento fiscal; sua existência e disponibilidade, pode-se dizer, dependem basicamente de uma decisão política derivada logicamente da prioridade que se pretende dar à questão social).

Destaca-se o fato de que a PNE exige uma retomada do crescimento do produto mas coloca-se a ressalva de que não é qualquer tipo de crescimento que resolve o problema do desemprego. O emprego tem que ser variável fundamental da política econômica que deve ter como uma de suas metas principais o alcance de um alto nível de ocupação dos membros da PEA. Assim, à PNE cabe orientar para onde devem dirigir-se os investimentos públicos e privados de forma a maximizar o emprego. A PNE deve, ainda, criar as condições de negociação para que diferentes grupos da sociedade possam coordenar suas ações para a consecução daquele objetivo. Tendo-se em conta o repúdio que todos os segmentos da população brasileira consagram ao desemprego, propõe-se que a PNE deve

derivar de um pacto social a ser efetivado à época da definição da nova política econômico-social a ser inaugurada em breve.

Quanto às prioridades setoriais, levando-se em conta critérios de maior absorção de mão-de-obra e de maior retorno social, apontam-se para a importância primordial da agricultura e da agroindústria (naturalmente, é um pré-requisito indispensável à promoção de mudanças na estrutura fundiária, na assistência técnica, na política de crédito, no tratamento da questão tecnológica); para algumas áreas da construção civil (escolas, hospitais, habitação popular, saneamento); para investimentos em irrigação e em infra-estrutura básica em geral; e para alguns setores da indústria (têxtil, vestuário, alimentação, mobiliário). Estabelece-se claramente também a prioridade da produção para o mercado interno sobre a produção para exportação (sem o abandono desta, porém).

A questão tecnológica (mecanização, automação crescentes) deve ser um item de preocupação da PNE, que deve procurar um meio-termo entre os cuidados com a destruição de empregos e a necessidade de se alcançarem níveis cada vez mais altos de produtividade (e de competitividade externa, no caso de alguns setores); propõe-se, também, que os sistemas educacional e de formação de mão-de-obra se preparem para fazer face a novos requerimentos do mercado de trabalho sem desvirtuar outras importantes funções de formação humana que lhe são próprias.

O setor informal é visto como parte integrante do mercado de trabalho como um todo e defende-se que não faz sentido pretender formular uma política de emprego específica para ele a nível nacional. As ações com relação a este setor devem primar por serem tipicamente descentralizadas e devem visar o apoio a atividades selecionadas localmente (ao invés de tentar formalizá-las), levando em conta as peculiaridades do contexto em que estejam inseridas. Este apoio deve envolver a proteção das atividades escolhidas (reserva de mercado), a criação de grupos de trabalho associativo, de cooperativas, a promoção do treinamento de pessoas do setor (com o fornecimento das condições materiais que o viabilizem). Defende-se também o apoio generalizado àquelas instituições que tenham condição de atuar no curto prazo, a nível local, sobre a ocupação informal de baixa renda. Julga-se, ainda, que uma política de aumentos reais periódicos do salário mínimo, ao contrário das conseqüências nefastas que se apregoam, afetaria positivamente (via aumento da demanda agregada) tanto o nível de emprego em geral quanto a renda média dos que se dedicam a atividades informais.

Propõe-se, com relação à responsabilidade sobre a questão do emprego, que se aumente a parcela desta responsabilidade que cabe aos Estados, Microrregiões e Municípios. À PNE caberia estabelecer diretrizes gerais e critérios de repasse de recursos federais para Estados e Municípios, além da criação de uma estrutura institucional que tornasse operacional a descentralização proposta.

Sugere-se que a PNE não pode deixar de levar em conta os ciclos econômicos, suas conseqüências para a política econômica e as restrições que impõem à própria política de emprego. Aponta-se a inapropriedade das políticas de arrocho salarial para aumentar o emprego e reduzir a inflação. E indica-se a necessidade de uma reativação da economia que diminua a prioridade atualmente reservada ao setor externo para aumentar aquela que deve ser atribuída à questão social.

Com relação à ação imediata, sugere-se que o governo deve redirecionar, através de Programas Especiais de Emprego, algumas de suas aplicações para projetos voltados para setores mais absorvedores de mão-de-obra e para melhorar o nível de vida de populações carentes. Deve-se, então, contemplar, num primeiro momento, a criação de frentes de trabalho tanto urbanas como rurais e a implantação de projetos de habitação popular e, em seguida, projetos educacionais, de saúde, de irrigação e de saneamento.

Muitas outras propostas devem ainda ser objeto de discussão por parte da sociedade, mas duas merecem destaque especial: 1) a promoção de uma completa revisão da legislação trabalhista e a criação de mecanismos de arbitragem e de negociação ao mesmo tempo que se criem as condições para a existência e o funcionamento livre de sindicatos autônomos e fortes, num contexto em que o direito de greve seja garantido e regulado pela mais simples das leis; 2) a criação de um Banco de Trabalho com a finalidade de apoiar cooperativas de trabalhadores, trabalhadores por conta própria, microunidades de produção e que, oportunamente, venha a desempenhar outras funções sociais.

Para finalizar, duas palavras sobre a participação do Estado na geração de emprego. Esta participação, no Brasil, é de fundamental importância e uma PNE que tentasse reduzi-la substancialmente seria desastrosa. O governo, em nosso País, é responsável por cerca de um terço da demanda exógena da economia, por mais de 40% do total de empregos gerados (direta e indiretamente), e seus gastos com pessoal respondem por mais de um quinto dos empregos do País. Os investimentos privados são estimulados pelos do setor público e o papel do governo é fundamental para direcionar as exportações para uma maior absorção de mão-de-obra. (Prado, 1982: 5-14 e Bonelli, 1983: 127-38).

Diante destas observações sobre a participação do Estado na geração de emprego e do fato de que tantos os Programas Especiais de Emprego (para o setor formal e informal), para atender uma situação que é sem dúvida de emergência, como a formulação de uma PNE, dependem necessariamente de ações do governo, pode-se concluir que – dependendo do curso a ser tomado – o País, a partir de 1985, deverá enfrentar corajosa e prioritariamente a questão do desemprego e do subemprego mais ou menos da forma aqui sugerida ou ver o problema se agravar séria e rapidamente frustrando as esperanças de melhores dias para milhões de brasileiros marginalizados e pondo em risco o precário equilíbrio social vigente.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BONELLI, R., "Investimento e Emprego face a Desequilíbrios Externo:" in P. Ávila (org.), *Divida Externa, Recessão e Ajuste Estrutural: O Brasil Diante da Crise*, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983 (2ª Edição).
- CAMARGO, L., "FINSOCIAL e a Geração de Empregos". Brasília, CNRH, maio de 1983.
- COSTA, R. A., "A Descentralização da Responsabilidade sobre o Emprego para as Comunidades", Brasília, MTb (mimeo), março de 1983.
- CUNHA, P. V. da, "Multiplicadores de Emprego para a Indústria Brasileira em 1970: Avaliação de seu Potencial na Formulação da Política Econômica", *Texto para Discussão Interna* nº 40, Rio de Janeiro: IPEA/INPES, dezembro de 1981.
- LIMA, Ricardo, "Desemprego: Um Problema Estrutural da Economia Brasileira" apresentado no Seminário "Política de Emprego no Brasil: Viabilidade e Alternativas". Fortaleza, dezembro de 1983, publicado pelo CAEN (Centro de Aperfeiçoamento de Economistas do Nordeste da UFCE) em 1984.
- MUELLER, C., "A Economia Brasileira Durante o Período de Estagnação Econômica 1962-67", Brasília: Universidade de Brasília, mimeo, s/d.
- PRADO, E. F. S., "Emprego e Setor Público no Brasil" in *Estudos Econômicos*, vol. 12, nº 2, agosto de 1982.
- ROBINSON, Joan, "Que foi Feito da Política de Emprego", in *Contribuições à Economia Moderna*, Rio de Janeiro: Zahar, 1979.
- SERRA, J., "Ciclos e Mudanças Estruturais na Economia Brasileira do Pos-Guerra" in: L. G. Belluzzo e R. Coutinho (orgs.) *Desenvolvimento Capitalista no Brasil: Ensaio sobre a Crise*, São Paulo: Brasiliense, 1982, vol. 1.
- SILVA, Luis Carlos E. et alii, "A Questão do Desemprego no Brasil e os Programas Especiais de Emprego", CNRH: Documento de Trabalho nº 13, Brasília: IPEA/Seplan-PR, abril de 1984.



# POLÍTICAS SALARIAIS NO BRASIL: EFEITOS E SUGESTÕES \*

*Lívio de Carvalho\*\**

## INTRODUÇÃO

Tomando-se o termo política salarial como significando o estabelecimento de normas legais específicas para a fixação dos salários na economia, o Brasil têm experimentado uma grande variedade de políticas desde 1964. Antes disso, os salários eram fixados através dos dissídios coletivos, ou seja, por negociação entre as representações sindicais de trabalhadores e empresários.

A fixação dos salários de 1964 a 1979 tinha como diretrizes os seguintes princípios:

a) utilização da média do salário real dos últimos 12 meses<sup>1</sup> anteriores ao mês de reajuste. O cálculo desta média era baseado em coeficientes publicados mensalmente pelo Governo;

b) sobre a média obtida em a) deveria incidir a metade da inflação anual prevista na programação financeira do Governo (o chamado resíduo inflacionário) e a taxa de aumento da produtividade. As duas taxas eram publicadas pelo Governo no mês de agosto de cada ano.

Sobre a média obtida em a) também deveria incidir o coeficiente de correção do resíduo inflacionário<sup>2</sup>. Este coeficiente era construído com base na divisão da inflação verificada pelo resíduo inflacionário utilizado no reajuste anterior e destinava-se a evitar que um erro na previsão da inflação determinasse uma corrosão salarial que se projetasse para o futuro;

c) espaçamento mínimo de um ano entre reajustes

Esta foi a forma final assumida pela política que ao longo do período sofreu algumas modificações para corrigir distorções em sua aplicação, sendo a principal delas a não-correção dos erros de previsão da inflação.

\* A maioria dos cálculos deste artigo foram feitos pela Estatística Vera Marina Martins Alves, a quem gostaria de agradecer.

\*\* Professor do Departamento de Economia da UnB.

1 Ao todo 24 meses, até novembro de 1974.

2 A partir de junho de 1968.

Ora, na medida em que eram previstas taxas de inflação bem inferiores àquelas que se verificaram de fato, isto significava uma forte compressão dos salários, principalmente se a diferença entre as duas taxas fosse grande, o que ocorreu até 1968, quando só então introduziu-se o chamado coeficiente de correção do residuo inflacionário. Além disso, a sistemática de reajuste salarial partia da média de salário real do período anterior, o que num período de elevada inflação já implicava num achatamento inicial não desprezível.

$$S = S_i / 12 \quad \sum_{i=1}^{12} (1 + R_t/2) (1 + P) (1 + R_{t-1}^2/2) / (1 + R_{t-1}/2)$$

onde:

- S = novo salário após correção
- S<sub>i</sub> = salário anterior
- li = índice de correção salarial do mês
- R<sub>t</sub> = residuo inflacionário dos 12 meses de vigência do reajuste
- R<sub>t-1</sub> = residuo inflacionário do reajuste anterior
- R<sub>t</sub>' = taxa de inflação verificada nos 12 meses anteriores ao reajuste
- P = taxa de aumento da produtividade.

A aplicação desta política implicou num arrocho para os salários da mão-de-obra não qualificada e para o funcionalismo público numa época em que os salários da mão-de-obra qualificada cresciam, em termos reais a taxas que beiravam os 10% anuais. Com isto, os diferenciais de salários entre os dois tipos de mão-de-obra cresceram desmesuradamente. Entre fevereiro de 1964 e fevereiro de 1968 o salário mínimo real decresceu 42,5%. Mesmo se esta comparação for feita logo após o reajuste de março-1968, verificamos um decréscimo da ordem de 28,3%.

## AS POLÍTICAS SALARIAIS DO GOVERNO FIGUEIREDO

### *A Evolução das Políticas*

A inflação brasileira manteve-se baixa no período 1968/1973 (cerca de 20%), considerando-se os padrões latino-americanos. A partir de 1974, ela começa a se acelerar atingindo a 53,9% em 1979. Era natural, portanto, que os trabalhadores se sentissem insatisfeitos, uma vez que os reajustes dos salários, apenas uma vez por ano, na presença de uma aceleração da inflação significava que a média salarial estava em baixa. Deste modo, algumas categorias já conseguiam reajustes (adiantamentos) salariais antes da data-base do dissídio anual, que eram depois descontados. Além disso, a política salarial tinha contra ela 15 anos de insatisfações e críticas contra alguns de seus aspectos e efeitos.

<sup>3</sup> Com base nesses princípios o novo salário seria assim determinado:

Alegava-se, por exemplo, que a política salarial tinha sido responsável direta pelo aumento da concentração de renda<sup>4</sup>. Outros pontos duramente criticados diziam respeito à taxa de produtividade e ao índice de custo de vida, já que o Governo não publicava as metodologias para cálculo dos mesmos.

Estes são alguns elementos que levaram o Governo a propor ao Congresso a política salarial que veio a ser aprovada pela Lei 6.708, de 1979. Os princípios estipulados nessa Lei eram os seguintes:

a) reajustes com base no índice nacional de preços ao consumidor (INPC)<sup>5</sup>;

b) diferenciação das taxas de reajuste por faixas de salário, tomadas em relação ao maior salário mínimo do País (MSMP)<sup>6</sup>;

c) negociação anual, por ocasião do dissídio coletivo da categoria, da taxa de aumento da produtividade;

d) semestralidade dos reajustes.

A aprovação desta Lei contou com apoio das mais diferentes representações da sociedade, seja na área governamental, como na área empresarial e dos trabalhadores. De fato, ela veio arrefecer uma onda de greves que tinha na questão salarial uma de suas principais motivações. Para os trabalhadores ela significava a conquista da tão reclamada semestralidade exatamente quando se acelerava ainda mais a inflação. Além disso, ela garantia reajustes acima do INPC para a mão-de-obra cujos salários haviam sido mais duramente atingidos durante a época mais drástica do arrocho salarial.

Já em 1980, no entanto, começaram as primeiras investidas de empresários e principalmente dos ministros da área econômica contra a lei. As alegações mais comuns eram que a lei salarial era inflacionária e causava desemprego.

Estas são acusações dificilmente imputáveis à política salarial da época, apesar do esforço nesse sentido desenvolvido pelos ministros Galveas e Delfim. Na verdade, a política estava e continua sendo o bode expiatório pelas mazelas causadas por outros fatores, inclusive os erros da própria política governamental. No frígido dos ovos o que resulta é que a conta pelo combate à inflação termina sendo paga por aqueles que em nada contribuíram para o aparecimento da inflação e em nada se beneficiam dela, pelo contrário, são suas vítimas maiores, ou seja, os trabalhadores.

Vários autores já demonstraram<sup>7</sup> que em 1979 a inflação já havia se acelerado quando a política foi introduzida em novembro. Deste modo,

<sup>4</sup> Este é um ponto que gerou grande debate. Ver a respeito. Macedo, (1976); Tolipan e Tinelli (cds.), 1975 e Fishlow, (1972).

<sup>5</sup> Na realidade uma média ponderada do índice de custo de vida das 10 principais capitais do País.

<sup>6</sup> Até 3 MSMP, 1,10 do INPC; 3 a 10 MSMP, 1,0 INPC; acima de 10 MSMP, 0,8 INPC.

atribuir a aceleração da inflação à política salarial é querer confundir as coisas, pois uma das causas da introdução da política, principalmente a semestralidade, foi exatamente o fato da inflação haver disparado. O salário é apenas um dos preços básicos da economia que é indexado (parcialmente). Não tem sentido, portanto, responsabilizar este preço pelo crescimento desmesurado de todos os outros. Quando se considera que o impacto sobre a folha de salários dos reajustes, segundo a política salarial de 1979, era pequeno e, ademais, que a participação dos salários no valor adicionado é muito baixa em alguns setores, dificilmente se pode sustentar que aquela política era inflacionária. Se considerarmos um INPC de 70%, a folha de salários seria corrigida em 72,45 na indústria, ou seja, apenas 2,45% acima do INPC, insuficiente, portanto, para que se queira atribuir aos salários a culpa pelo crescimento da taxa de inflação (ver Tabela 1).

Com relação ao desemprego, é ainda mais difícil atribuí-lo à política salarial de 1979. Existiram outros fatores que de longe foram responsáveis pela queda no emprego: elevação da taxa de juros (diminuição dos investimentos e queda nas compras a crédito) e principalmente a política recessiva do Governo (corte nos orçamentos, nos investimentos das estatais e na expansão monetária).

É importante que se chame atenção para o fato de que os efeitos mais negativos da política salarial de 1979 não eram sequer mencionados por aqueles que queriam derrubá-la. O mais importante deles diz respeito ao

Tabela 1

**POLÍTICA SALARIAL (NOV. 79-DEZ. 80) – IMPACTOS DOS REAJUSTES SALARIAIS NA FOLHA DE PAGAMENTOS (EM RELAÇÃO AO INPC) POR TAMANHO DOS ESTABELECIMENTOS – INDÚSTRIA, COMÉRCIO E SERVIÇOS**

<i>Categoria de estabelecimento (N.º de Empregados)</i>	<i>Impactos dos reajustes salariais na folha de pagamento (em relação ao INPC)</i>		
	<i>Indústria</i>	<i>Comércio</i>	<i>Serviços</i>
Micro (0 – 5)	1,0697	1,0860	1,0739
Pequeno (5 – 20)	1,0645	1,0718	1,0518
Médio (20 – 250)	1,0454	1,0463	1,0306
Grande (250 – 1.000)	1,0326	1,0200	1,0197
Muito Grande (1.000 +)	1,0214	1,0409	1,0170
Total	1,0350	1,0540	1,0290

FONTE: Lívio de Carvalho, op. cit., p. 66.

<sup>7</sup> Camargo, 1980. Lívio de Carvalho, 1982 e Macedo, 1981.

fato de que ao se corrigir os salários maiores do que 11,5 MSMP abaixo do INPC estávamos comprimindo uma massa de salários de importância não desprezível em relação à demanda agregada. Ademais, se introduzia um sério desincentivo à formação de mão-de-obra qualificada, na medida com que a compressão salarial se concentrava nos salários mais elevados. Outros efeitos negativos diziam respeito ao impacto diferenciado da política em relação às empresas pequenas e a alguns setores voltados para a produção e comercialização de bens básicos (alimentos, vestuário, comércio e habitação) que são intensivos na utilização da mão-de-obra não-qualificada e semiquificada, com reajustes acima do INPC.

Apesar da fraqueza dos argumentos em prol da modificação da política salarial, o fato é que no final de 1980 o Governo introduz uma modificação na política (Decreto-lei nº 6.886) que implica em comprimir ainda mais os salários acima de 15 MSMP.<sup>8</sup>

Tudo indica que tal mudança foi determinada pela necessidade do Governo de comprimir o orçamento das estatais. Posteriormente, pelo choque que se estava produzindo entre a legislação salarial e o Decreto-lei 1.971, de 15/10/82, que determina um teto para os salários nas estatais,<sup>9</sup> novas pressões passaram a ser feitas para mudanças adicionais na política salarial. Com a elevação da taxa inflacionária (e apesar do arrocho nos salários mais elevados) alguns salários reajustados ficavam acima desse teto, o que colocava uma questão trabalhista de ganho certo para aqueles que entravam com recurso nos foruns trabalhistas.

Mas as pressões contra a política salarial não pararam por aí. Apesar dos bastiões de resistência, dentre os quais cabem destacar os trabalhadores, naturalmente, o Ministério do Trabalho e alguns setores empresariais ligados ao mercado interno, uma razão maior se impunha, a grande vulnerabilidade da economia em função de suas contas externas.

Na medida em que o País recorreu ao FMI este "recomendou" o seu receituário universal: corte nos gastos públicos, contenção da expansão monetária, geração de superávits comerciais e, como sempre, corte nos salários. A implementação de corte ainda maior nos salários não foi um processo tranqüilo em função do espaço que se havia aberto à participação política. Como resultado tivemos somente em 1983 quatro Decretos-leis regulando os reajustes salariais. Todos, com um só sentido, conter os reajustes salariais, como se pode ver nas Tabelas 2 e 3.

---

<sup>8</sup> Para os salários até 15 MSMP a política continuaria igual à anterior. Para a faixa de 15-20 MSMP dar-se-ia 0,50 do INPC e para a faixa de 20 MSMP ou mais, o reajuste seria negociado entre patrões e empregados (para a maioria dos trabalhadores com salários nessa faixa, isto significava não ter aumento nenhum para a parcela do salário nessa faixa).

<sup>9</sup> Este teto é o salário do Presidente da República.

Tabela 2

PERCENTUAIS DE REAJUSTE EM RELAÇÃO AO INPC POR FAIXAS DE SALÁRIO

Faixas Salariais	Lei 6.708/79	Lei 6.886/80	D.L. 2.012/83	D.L. 2.024/83	D.L. 2.045/83	D.L. 2.065
Ate 3 SM	110% do INPC	110% do INPC	100% do INPC	100% do INPC	80% do INPC	100%
De 3 SM a 7 SM	100% do INPC	100% do INPC	95% do INPC	100% do INPC	80% do INPC	80%
De 7 SM a 10 SM	100% do INPC	100% do INPC	80% do INPC	80% do INPC	80% do INPC	60%
De 10 SM a 15 SM	80% do INPC	80% do INPC	80% do INPC	80% do INPC	80% do INPC	60%
De 15 SM a 20 SM	80% do INPC	50% do INPC	50% do INPC	50% do INPC	80% do INPC	50%
Acima de 20 SM	80% do INPC	NEGOCIAÇÃO	NEGOCIAÇÃO	NEGOCIAÇÃO	80% do INPC	0%

NOTAS: 1) Período de vigência dos diplomas legais:

Lei 6.708/79: de 01/11/79 a 10/12/80

Lei 6.886/80: de 11/12/80 a 25/01/83

Decreto-lei nº 2.012/83: de 26/01/83 a 25/05/83

Decreto-lei nº 2.024/83: de 26/05/83 a 31/07/83

Decreto-lei nº 2.045/83: a partir de 01/08/83 ate 31/07/85

Decreto-lei nº 2.065: a partir de 27/10/83

2) Os percentuais de reajuste em relação ao INPC segundo a Lei 6.708/79 e a Lei 6.886/80, Decreto-lei nº 2.012/83, Decreto-lei nº 2.024/83 e Decreto-lei nº 2.065, incidem cumulativamente (em "cascata"). Já o Decreto-lei nº 2.045 prevê taxas de reajustes idênticas para todas as faixas salariais.

Tabela 3

PERCENTUAL APLICÁVEL DO INPC DE ACORDO COM AS DIFERENTES LEIS

	Lei 6.708 de 30/10/79	Lei 6.886 de 10/12/80	D.L. 2.012 de 25/01/83	D.L. 2.024 de 25/05/83	D.L. 2.045 de 13/07/83	D.L. 2.065 de 26/10/83
01 SM	1,1 INPC	1,1 INPC	INPC	INPC	0,8 INPC	INPC
03 SM	1,1 INPC	1,1 INPC	INPC	INPC	0,8 INPC	INPC
07 SM	1,04 INPC	1,04 INPC	0,97 INPC	INPC	0,8 INPC	0,89 INPC
10 SM	1,03 INPC	1,03 INPC	0,92 INPC	0,94 INPC	0,8 INPC	0,80 INPC
15 SM	0,95 INPC	0,95 INPC	0,72 INPC	0,89 INPC	0,8 INPC	0,73 INPC
20 SM	0,92 INPC	0,84 INPC	0,67 INPC	0,80 INPC	0,8 INPC	0,68 INPC
25 SM	0,89 INPC	0,67 INPC	0,53 INPC	0,64 INPC	0,8 INPC	0,64 INPC
40 SM	0,86 INPC	0,42 INPC	0,33 INPC	0,40 INPC	0,8 INPC	0,59 INPC
50 SM	0,85 INPC	0,34 INPC	0,27 INPC	0,32 INPC	0,8 INPC	0,57 INPC

### *Alguns de seus Efeitos*

O primeiro efeito das políticas aplicadas desde 1979 é, evidentemente, a compressão em termos absolutos dos salários. Isto é fácil de se depreender da comparação dos índices de inflação e do INPC, uma vez que este é o índice para correção dos salários e esteve sistematicamente abaixo da inflação (Tabela 4). Considere-se ainda mais que, para uma parcela significativa da força de trabalho, a correção salarial em relação ao INPC foi parcial, sem falar no funcionalismo que teve salários fixados por Decreto e obedecendo ainda mais drasticamente ao princípio de contenção dos salários (Tabela 4).

Tabela 4

INFLAÇÃO E SALÁRIOS  
(Taxas Anuais)

Ano	Inflação	INPC	Salário Mínimo	Funcionalismo	
				Militar	Civil
1979	77,20	50,09	88,00	40,20	40,00
1980	110,20	95,32	101,10	75,00	56,30
1981	95,20	91,15	106,00	105,60	73,00
1982	99,70	97,87	97,50	105,60	96,20
1983	210,13	172,90	142,50	105,70	82,00

O segundo efeito diz respeito à compressão relativa dos salários e seus efeitos em relação à estrutura de salários e as dificuldades para a administração de pessoal, formação de pessoal, etc. A grosso modo, pode-se afirmar que os salários de algumas categorias de trabalho especializado tais como, gerentes, supervisores, técnicos com grande experiência, professores universitários, etc., são hoje em termos reais 1/3 do que eram há 6 anos atrás.

Um indicador significativo sobre este aspecto é o fato de uma percentagem elevada de empresas não seguir o D.L. 2.065, concedendo aumentos acima do que tal decreto permitiria. Nas empresas estatais, por outro lado, tem-se desenvolvido um esforço no sentido de manutenção dos quadros técnicos e sob esta justificativa muitas delas têm obtido permissão do Conselho Nacional de Política Salarial para conceder reajustes salariais acima do que permitiria o D.L. 2.065, para algumas categorias de empregados.

Para termos uma idéia do efeito da compressão salarial em termos de massa de salário fizemos um exercício que consiste em aplicar sobre a estrutura de emprego da Rais-82 a correção salarial para dezembro de 1983 segundo o Decreto-lei 2.065, com o INPC integral e com o IGP integral. As diferenças em relação ao Decreto-lei 2.065 são, respectivamente, de Cr\$ 125 bilhões e Cr\$ 672 bilhões por mês (cruzeiros de dez/83) e é preciso lembrar que estas cifras representam subestimações, considerando-se que a massa salarial foi comprimida também pelo lado do emprego.

O efeito das políticas salariais recentes sobre a massa de salários são a principal causa por trás da crise do sistema financeiro da habitação e sobre o Sistema Previdenciário. É óbvio que haverá algum problema quando alguns salários são corrigidos em 60% do INPC e as prestações dos

mutuários têm correção em 100% do INPC. Para o Sistema Previdenciário, compressão da massa salarial significa compressão de sua receita, ao mesmo tempo em que suas obrigações são corrigidas integralmente.

### CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nas seções anteriores vimos que o País já têm certa experiência quanto a políticas tendentes a fixar normas para a política salarial.

Um breve balanço dessa experiência mostra que tais políticas trouxeram muito mais malefícios do que benefícios. Para parcelas ponderáveis dos trabalhadores estes malefícios são bastante claros. Por ocasião das políticas de estabilização de meados dos anos 60 houve uma forte contenção salarial, principalmente da mão-de-obra não-qualificada, em nome do combate à inflação. No período seguinte, durante o chamado milagre brasileiro até o final dos anos 70, os salários da mão-de-obra qualificada puderam crescer em relação aos demais, aumentando desmesuradamente os diferenciais de salários entre a mão-de-obra qualificada e não-qualificada. No período seguinte, assiste-se a uma tentativa equilibrada de contrapor-se a esta tendência, através de um sistema de reajustes diferenciados, dando-se mais a quem ganha menos e menos a quem ganha mais. No entanto, quando se assevera a crise, a partir de 1980/81 e, ainda mais drasticamente, a partir de 1983, em função da política de contenção da inflação e dos gastos governamentais<sup>10</sup>, os salários da mão-de-obra qualificada e do funcionalismo público são comprimidos de uma maneira nunca vista na história recente do País.

Se analisarmos a experiência sob o ponto de vista das empresas ela tem, também, uma série de inconvenientes. O primeiro e mais óbvio deles é o fato de que políticas desse tipo, por serem gerais, atingem indistintamente a empresas nas mais diferentes situações quanto a tamanho, localização, setores, dinamismo, lucratividade, intensidade no uso do fator mão-de-obra, grau de qualificação dessa mão-de-obra, etc. Não é de se admirar, portanto, que interferências geradas por políticas tão inflexíveis, aliadas a um quadro de crise generalizada, acabam por trazer sérias dificuldades para as empresas quanto a gerência de pessoal, formação de quadros técnicos, etc.

Para o Governo, essa ingerência e inflexibilidade tem também os seus custos. O mais óbvio deles é o custo político de carregar uma bandeira antipática e desnecessária. Desnecessária porque apesar da drástica contenção salarial, a inflação não dá mostras de ceder, o que evidencia o fato de que não está aí o foco da inflação brasileira. Desnecessária, também, porque uma política mais flexível e descentralizada poderia

---

<sup>10</sup> E diante da impossibilidade de conter drasticamente os salários da mão-de-obra não-qualificada que são muito baixos.



colocar parâmetros para os reajustes salariais, sem que o Governo chamasse unicamente a si próprio os custos políticos de implementação de tal política. Sem falar no fato de que a contenção de salários traz problemas para alguns setores governamentais como Previdência e Banco Nacional da Habitação.

Não é uma surpresa, portanto, que a questão da política salarial seja um assunto em constante ebulição no País. Em função disso, não é surpresa também que agora, com menos de um ano da vigência do 2.065, já apareçam várias propostas para sua modificação. Dentre estas propostas as que mais se destacam são as seguintes:

a) correção semestral parcial fixa para todos os salários. O próprio Decreto-lei 2.065 já contemplava esta possibilidade a partir de agosto de 1985. Os coeficientes mais citados no debate hoje são de 0,7 do INPC (segundo o Decreto-lei 2.065) e 0,8 do INPC.

A proposta corresponde de fato a conter os salários mais baixos (até 3 salários mínimos) que hoje têm correção monetária integral e amenizar a contenção dos salários mais elevados, cujas correções podem chegar a apenas cerca de 0,5 do INPC. Os possíveis efeitos dessa modificação seriam: a) um alívio para a demanda de alguns produtos consumidos pelos assalariados de salários mais elevados (eletrodomésticos, automóveis, habitações do Sistema Financeiro da Habitação, serviços pessoais, educação e alimentos mais sofisticados) e uma diminuição da demanda de alguns bens e serviços básicos (alimentos, vestuário, transporte, etc.) b) uma elevação da massa salarial, já que em número de trabalhadores a concentração se dá em relação à faixa de 1 a 3 salários mínimos, mas em termos de massa salarial essa concentração se dá na faixa de 10 ou mais salários mínimos<sup>11</sup>; c) na medida em que o aumento dos custos salariais sejam repassados aos preços – e tudo indica que na nossa estrutura de produção muito oligopolizada isto venha a ocorrer – haverá uma mudança no patamar de inflação;

b) correção semestral plena para todos os níveis salariais de acordo com o INPC. Neste caso, não haveria a compressão sobre os salários mais baixos e, portanto, a demanda por bens e serviços básicos talvez nada sofresse. Quanto aos demais efeitos, eles seriam mais ou menos semelhantes, mas apenas um pouco mais intensos.

Dizer qualquer das duas alternativas é a melhor num ambiente político e economicamente conturbado, como o que vivemos atualmente é tarefa quase impossível. O que é certo é que não há forma de combater a inflação sem que haja uma contenção dos reajustes nas rendas. As políticas que temos visto no País pecam apenas porque concentram todo o foco dessa

<sup>11</sup> Enquanto a faixa até 3 MSMP engloba cerca de 66,0% dos assalariados, essa faixa detém somente 30,1% da renda. A faixa de 10 ou mais MSMP engloba 6,15% dos assalariados e 30,8% da renda (Rais - 1982).

contenção nos salários e não fazem quase absolutamente nada em relação às outras rendas. Por outro lado, não é possível conter tão drasticamente os salários da mão-de-obra qualificada como se vem fazendo. Daí que talvez a melhor alternativa no curto prazo, no sentido de mais defensável, seja manter a correção plena para os salários mais baixos e amenizar o impacto do Decreto-lei 2.065 para os salários mais elevados, ao mesmo tempo em que se caminhe, com a mudança de Governo que se produzirá em março de 1985, para a única política sustentável no longo prazo, num país com as dimensões e as diferenciações em termos de estrutura econômica que tem o Brasil.

A política a que me refiro é a negociação direta entre empregados e empregadores. Ela, evidentemente, exige algumas pré-condições essenciais a sua implementação. No curto prazo, um estancamento, pelo menos, da inflação e a modificação da Lei de Greve. E, em termos mais estruturais, que o Estado deixe de tutelar os sindicatos, permitindo que os trabalhadores, dentro de parâmetros pré-estabelecidos, se associem livremente para defesa de seus interesses. Essa é a única forma de acomodarmos interesses tão variados numa economia com a complexidade, a heterogeneidade e variedade de situações tanto do lado das empresas, quanto do lado dos trabalhadores. É preciso que aprendamos, com as experiências que vivemos em termos de políticas salariais, que a exagerada interferência governamental na área trouxe inúmeros malefícios, quer do ponto de vista da grande maioria dos indivíduos, quanto do ponto de vista social. A ingerência governamental na área salarial deveria cingir-se ao papel de árbitro quando as partes não chegarem a um acordo, além de, como patrão, administrar a política salarial voltada para seus próprios empregados e fixar o salário mínimo. Quanto a este, a política deveria ser uma de garantir seu crescimento real a uma taxa digamos de 5% a.a., para que fosse permitida aos trabalhadores não-qualificados uma participação maior nos resultados do crescimento da economia. É simplesmente indefensável, para não dizer outra coisa, que somente de 1980 para cá, e apesar da recessão, o Produto Interno Bruto tenha mais que duplicado em termos absolutos e aumentado em termos *per capita* em cerca de 60%, enquanto o salário mínimo real seja hoje inferior ao de 1952.

#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CAMARGO, José M., "A Nova Política Salarial, Distribuição de Renda a Inflação. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Vol. 10 (3): 971-1000, dez. 1980.
- CARVALHO, Livio, "Políticas Salariais Brasileiras no período de 1964/81". *Revista Brasileira de Economia*, Vol. 36 (1): 51-84, jan-mar. 1982.
- FISHLow, Albert, "Brazilian Size Distribution of Income", *American Economic Review*, Vol. 62 (2): 391-402, maio 1972.

MACEDO, Roberto B.M., "Uma Revisão Crítica da Relação Entre a Política Salarial Pós-1964 e o Aumento da Concentração da Renda na Década de 1960", *Estudos Econômicos*, Vol. 6 (1): 63-96, jan-abr. 1976.

---

\_\_\_\_\_, "A Política Salarial Pós-79: Uma Agenda para Debate", FIPE-USP, mimeo., set. 1981.

TOLIPAN, Ricardo e A.C. Tinelli (eds.), *A Controvérsia Sobre a Distribuição de Renda e Desenvolvimento*, Rio de Janeiro: Zahar, 1975.



# COMUNICAÇÃO E TRANSIÇÃO NO BRASIL (PROPOSTAS DE MUDANÇAS DE POLÍTICAS DE COMUNICAÇÃO)

*José Salomão David Amorim \**

## INTRODUÇÃO

O objetivo deste trabalho é analisar algumas propostas de mudanças de políticas de comunicação no Brasil e avaliar as possibilidades de sua efetivação.

O presente estudo se enquadra nas preocupações do autor em analisar a comunicação no Brasil nas duas últimas décadas, fazendo parte de um conjunto de trabalhos que tratam de diferentes aspectos e fases da comunicação no período mencionado. Todos têm em comum o enfoque da comunicação como fenômeno de poder que só pode ser conhecido a partir de sua inserção no contexto social global e no contexto político em particular.

As propostas de mudanças das políticas de comunicação tomadas como objeto de análise são as que foram formuladas na etapa recente da transição política brasileira – entre os anos de 1983 e 1985. Não são todas as propostas surgidas nestes anos, mas são, sem dúvida, algumas das mais significativas pelo seu impacto e pelo conjunto de forças que as sustentaram. Surgidas no período de derrocada do regime autoritário e no contexto de uma grande mobilização da sociedade, de que foram exemplos mais expressivos as monumentais manifestações de rua por eleições diretas, pela eleição do Presidente Tancredo Neves e, depois, em seus funerais, assinalam uma ruptura com a tendência das propostas do período anterior do autoritarismo. Estas tiveram como características a ênfase na mobilização, na conscientização e na organização popular como pontos de partida para a criação de um sistema de comunicação democrático, o qual, por sua vez, se realizaria através da criação de uma rede de comunicação alternativa, independente das influências das instituições centrais da sociedade. As propostas que são objeto da presente análise deslocam o peso da responsabilidade das mudanças para a vida das instituições centrais da

---

\* Professor do Departamento de Comunicação da UnB.

sociedade (Executivo, Legislativo, partidos políticos, etc.). Nessa perspectiva, as mudanças, embora continuem a depender das pressões das organizações sociais de base, como movimentos populares, comunitários e sindicais – o que pressupõe sem dúvida mobilização, conscientização e organização – deverão ser feitas via instituições centrais e afetando os grandes meios de comunicação.

O estudo desenvolve uma análise das propostas de mudanças de políticas de comunicação. Para isto, faz-se uma breve descrição do conteúdo dos documentos analisados, identificam-se os objetivos com que foram produzidos e as forças políticas que comandaram a sua elaboração. Em seguida, são analisadas as linhas básicas dos documentos, buscando-se realçar as concepções que presidiram sua elaboração. E, finalmente, descreve-se o diagnóstico do sistema de comunicação vigente feito nos documentos e se enumeram as medidas concretas de modificação das políticas de comunicação neles propostas.

Sobre as técnicas utilizadas na elaboração do trabalho cabem alguns registros. Tiveram grande importância os dados colhidos em documentos – notícias, artigos de jornais, assim como de autores que analisaram em livros o processo e o caráter da transição política que se operou no Brasil. Mas, sobretudo, é necessário destacar o peso da observação participante, pois o autor esteve envolvido em vários dos principais eventos na área da comunicação que desaguaram nos documentos analisados e em outros que lhe permitiram enriquecer a visão do problema estudado. Na análise dos documentos descartou-se o exame de cada um isoladamente, o que redundaria num texto longo e repetitivo, preferindo-se o seu exame em bloco.

## ANÁLISE DOS DOCUMENTOS

### *Documentos, Autores, Aspectos Tratados e Finalidades*

Os documentos analisados são sete:

“A Transição Política e a Democratização da Comunicação Social – Alternativas para Ação de um Governo Democrático”, elaborado pelo Centro de Comunicação e Cultura-CEC, de Brasília em dezembro de 1984. Contém uma análise aprofundada da questão da comunicação social, compreendendo um diagnóstico, papel no processo político de transição para a democracia e propostas de mudanças nas políticas de comunicação. Foi solicitado ao CEC por lideranças políticas da campanha do candidato à Presidência da República do PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro, Tancredo Neves, para subsidiar a elaboração de planos do futuro governo. O documento teve grande influência nas discussões e em outros documentos sobre o tema, elaborados por organizações profissionais da área da Comunicação e por segmentos do PMDB. Aborda os

seguintes aspectos da comunicação social: radiodifusão; legislação (leis de Imprensa, de Segurança Nacional e de Censura); sistema estatal de comunicação (compreendendo a Empresa Brasileira de Rádio e Televisão – Radiobrás, a Fundação Centro Brasileiro de Televisão Educativa – Funtevê, a Empresa Brasileira de Notícias – EBN, a Empresa Brasileira de Filme – Embrafilme, o Conselho Nacional de Cinema – Concine, o Sistema de Informação e Divulgação – SID); a indústria fonográfica; direito à informação; e formação crítica do público em matéria de comunicação.

“Propostas para uma Política Democrática de Telecomunicações e de Comunicação Social”, elaborado por iniciativa da Federação Nacional de Jornalistas – Fenaj e de entidades dos setores de telecomunicações e informática (lideradas pela Associação de Funcionários da Empresa Brasileira de Telecomunicações – e Associação Brasileira de Indústrias de Computadores – Abicomp) por solicitação do presidente eleito Tancredo Neves. O documento teve a adesão de dezenas de entidades. Em sua primeira parte, faz críticas à política de comunicação social e de telecomunicações. Em seguida, afirma a necessidade de mudanças profundas nessa política; e, finalmente, apresenta propostas de mudanças na radiodifusão; no sistema estatal de comunicação; na legislação sobre liberdade de expressão; nas telecomunicações; e no sistema de satélite doméstico. Ao mesmo tempo, propõe diretrizes básicas para a implantação de novas tecnologias; a criação de um sistema público de comunicação social; e a incorporação à Constituição do princípio do direito à comunicação.

“Manifesto de Constituição da Frente Nacional de Luta por Políticas Democráticas de Comunicação”, publicado em 4 de julho de 1984. O documento culmina num processo que se iniciou no VII Congresso da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa da Comunicação – Abepec, realizado de 2 a 7 de julho, em Florianópolis, em que, por iniciativa da Abepec e do Departamento de Comunicação da Universidade Federal de Santa Catarina, foi aprovada a idéia de criação da Frente, atualmente integrada por cerca de 50 entidades e 20 parlamentares. O documento contém um diagnóstico da comunicação social no Brasil; diretrizes para uma política de comunicação social democrática; e propostas de medidas concretas abrangendo televisão, rádio, imprensa escrita, cinema, teatro, publicidade, comunicação popular, censura, etc.

“Política de Comunicação e Democracia”, documento contendo as propostas aprovadas em seminário organizado pela Comissão de Divulgação e Propaganda do PMDB de São Paulo, em dezembro de 1985, com a participação de profissionais e estudiosos de comunicação social, parlamentares e entidades da sociedade civil. O documento estabelece diretrizes para uma política democrática de comunicação e propõe mudanças no rádio e televisão; na legislação sobre liberdade de expressão; e na política de informação e de publicidade governamentais.

“Comunicações”, capítulo XII do documento intitulado “A Nova República”, com propostas para um programa de governo nos diversos setores de atividades. Foi preparado por diversos grupos de parlamentares do PMDB, com a assessoria de especialistas, e entregue ao presidente da República eleito, Tancredo Neves, em fins de 1984. O Capítulo XII contém um diagnóstico, diretrizes para uma política de comunicação e propostas concretas para a radiodifusão, informação governamental, cinema, música, artes plásticas, imprensa, teatro e publicidade.

Documento final do Seminário Internacional sobre Legislação Cultural, promovido pela Comissão de Cultura da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo, presidida pela deputada Ruth Escobar, do PMDB; de 7 a 10 de março de 1985. O Seminário teve a participação de escritores, artistas, profissionais, estudiosos de comunicação, parlamentares, autoridades governamentais e representantes de entidades da sociedade civil. Foi encaminhado ao deputado José Aparecido de Oliveira, já então escolhido para dirigir o novo Ministério da Cultura, criado em 15 de março de 1985.

“Encontro com Tancredo pela Democracia”, documento elaborado por artistas e intelectuais do Rio de Janeiro e entregue ao candidato à Presidência da República, Tancredo Neves, em cerimônia no Teatro Casa Grande, no Rio de Janeiro, em 5 de novembro de 1984. Contém propostas para uma política nos setores de televisão, cinema, artes plásticas, artes cênicas, arquitetura, música e literatura.

Das informações contidas neste item, observa-se o seguinte com relação aos documentos:

– Foram feitos, por grupos dentro de um partido político, o Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB, ou por grupos ou entidades da sociedade civil. No caso do PMDB, tratava-se de grupos representativos dos setores mais progressistas do partido. E no caso dos grupos e entidades da sociedade civil, eram na maioria formados por jornalistas, cineastas, estudiosos de comunicação, artistas, escritores, profissionais de telecomunicações, de informática e de outras áreas de fora da comunicação. Predominavam, pois, os interesses de profissionais, mas havia também outros interesses representados, inclusive empresariais, embora minoritários.

– Destinavam-se na maioria a produzir efeitos dentro de um contexto político específico: o da transição política brasileira, caracterizado pela ascensão ao poder de um novo governo, comprometido com a redemocratização do País e com reformas sociais e econômicas, mas dentro dos limites de uma aliança de forças sob a hegemonia de liberais e conservadores.

Estas circunstâncias obviamente condicionaram o conteúdo dos documentos.



## EIXOS CENTRAIS DOS DOCUMENTOS

*A Mudança Via Poderes Centrais*

Ao se analisar os documentos, uma primeira observação é de que todos propõem a política como instância através da qual se poderá chegar às mudanças desejadas. Isto significa o reconhecimento da possibilidade de se alcançar os objetivos pretendidos no marco das regras predominantes, que excluem, obviamente, os processos violentos:

Uma segunda observação refere-se à concepção que orienta a ação política. Propõe-se uma ação no sentido de modificar as políticas de comunicação através das instituições políticas centrais da sociedade – o Executivo, o Legislativo e os partidos políticos. Há, aqui, uma mudança de ênfase no comportamento das forças que lutam por mudanças nas políticas de comunicação. Até alguns anos atrás, dava-se menor ênfase às propostas que visavam a conscientização e mobilização da sociedade. Esta era a 3ª via prioritária para a efetivação de mudanças.

As duas práticas traduzem concepções diferentes sobre a maneira como se origina e se propaga o poder na sociedade. A primeira concebe o poder na sociedade como se originando e se propagando das instituições centrais para a periferia, enquanto a segunda entende que o poder se origina e se propaga da periferia para o centro.

Esta segunda concepção teve grande ênfase no campo da luta por mudanças nas políticas de comunicação no contexto político predominante até alguns anos atrás, onde, diante de um sistema político fechado à participação, se vislumbravam poucas possibilidades de influenciar as decisões do sistema de poder central. Neste contexto, fortaleceu-se a proposta de mudanças na comunicação através das organizações de base da sociedade civil. Deu-se grande ênfase aos estudos e práticas de comunicação alternativa, independentes do Estado e dos grandes meios privados de comunicação. Os jornais alternativos foram a expressão mais importante desta concepção. Tiveram grande importância nos tempos de autoritarismo, chegando o seu número a centenas, editados pelos mais diferentes grupos sociais – movimentos negro, indigenista, ecológico, feminista, homossexual e sindical. Estes jornais se caracterizavam pelo conteúdo crítico às instituições do *establishment* e pela intenção de estabelecer práticas de comunicação democráticas dentro de suas redações e em seu relacionamento com o público.

Todavia, na medida em que as oportunidades de mudança política foram se abrindo, culminando com a conquista do Governo pelas oposições nas eleições indiretas de 15 de janeiro de 1984, as forças que lutavam por mudanças na comunicação sentiram a possibilidade de efetivá-las via instituições de poder centrais. Assim, sem se abandonar a proposta de trabalho junto das organizações e movimentos populares de base, que

continua a desenvolver-se, fortaleceu-se o projeto de mudanças via instituições de poder centrais.

### *Democracia e Política de Comunicação Democrática*

O argumento de fundo com que se justificam as propostas de mudanças da política de comunicação é a necessidade de se alcançar a democracia na sociedade em geral. Considera-se que sem um sistema de comunicação democrático não será possível atingir a democracia. Assim, o documento final do Seminário Internacional sobre Legislação Cultural afirma (pág.: 1): "Para que se realize a transformação democrática que o País espera é imprescindível que se trate com prioridade da reformulação da estrutura da comunicação social existente. Mantê-la como existe hoje seria preservar um dos eixos principais do autoritarismo, que a vem utilizando ao longo de mais de 20 anos para escamotear a realidade, anestesiar o País e burlar a opinião pública." Na introdução, o documento reafirma esta crença ao estabelecer como um dos princípios orientadores do Seminário "a clara consciência de que a questão da democracia passa pela questão da cultura, entendida não como uma produção superestrutural, mas como setor de ponta, indissociável da garantia da livre circulação de informações e do conseqüente acesso à sua geração e circulação por parte de todos os setores da sociedade." O documento "A Transição Política e a Democratização da Comunicação Social" diz (págs. 2 e 3): "É para garantir que a nação seja ouvida que a comunicação social cumpre um papel insubstituível. É ela uma das mais fortes ferramentas para que prossiga e se consolide o diálogo Sociedade Civil-Estado, dando-se assim, voz permanente à Nação. Em suma, só medidas que se encaminham nesse sentido é que viabilizarão um projeto democrático de governo, possibilitando assim uma base social e política para a solução dos graves problemas nacionais. Democratizar a comunicação social é, portanto, não só uma necessidade, mas um dever do próximo governo brasileiro. A preservação do sistema de comunicação tal como ele existe hoje seria não só perpetuar um dos eixos principais do autoritarismo, como acabaria por colocar em risco o próprio projeto de transição democrática, aspiração maior da candidatura Tancredo Neves".

Além da crença no valor intrínseco da democracia como regime político e na comunicação democrática como condição básica para se alcançar a primeira, a questão das mudanças nas políticas de comunicação aparece em alguns documentos ligada ao conceito de democracia, por razões estratégicas. Neste sentido, as medidas neles propostas são apresentadas como democratizadoras da comunicação porque a luta pela democracia foi a grande bandeira que permitiu cimentar a solidariedade de um sistema heterogêneo de forças na luta contra o autoritarismo.

O conceito de comunicação democrática não está explicitado em alguns documentos, mas em outros aparece. No documento “Manifesto de Criação da Frente de Luta por Políticas Democráticas de Comunicação” são estabelecidos quatro requisitos para a existência de uma política democrática de comunicação (pág. 1): a) acesso igualitário de todas as camadas da população à produção, difusão e consumo do bem cultural; b) participação dos profissionais na decisão das linhas editoriais dos veículos de comunicação; 3) e participação de todos os setores da sociedade na definição das políticas de comunicação. No documento “Propostas para uma Política Democrática de Telecomunicações e de Comunicação Social” o conceito de políticas democráticas de comunicação também é explicitado. Considera-se que para a sua existência são necessários quatro requisitos (pág. 6): a) participação de todos os setores da sociedade na sua elaboração; b) pleno acesso dos meios de comunicação às fontes de informação; c) acesso dos diversos setores da sociedade às estruturas de produção e transmissão de mensagens; d) e distribuição equitativa das mensagens informativas e culturais pelos diversos grupos sociais.

Uma diferença entre as duas propostas é que a primeira estabelece como requisito a participação dos profissionais nas decisões sobre linhas editoriais dos veículos, o que não aparece na segunda. Outra diferença é que a segunda proposta coloca como requisito o pleno acesso dos meios de comunicação às fontes de informação, o que não consta na primeira. Nos demais aspectos as propostas coincidem. Todas propõem a participação dos diversos setores da sociedade na elaboração das políticas; o acesso de todos estes setores às estruturas de produção e de transmissão de mensagens; e acesso igualitário de todos os grupos sociais às mensagens informativas e culturais veiculadas pelos meios de comunicação.

### *Direito à Comunicação e Liberdade de Expressão*

Em alguns documentos aparece um conceito que implica maneira nova de ver, no plano doutrinário, a questão da comunicação democrática: o do direito à comunicação. Trata-se de um novo enfoque em contraposição ao enfoque tradicional que vinculava a comunicação democrática ao conceito de liberdade de expressão. Na sociedade moderna, a comunicação social tornou-se um elemento de importância fundamental na vida dos indivíduos. Ocupou o papel da família, da escola, da religião e de outras instituições como matriz hegemônica de formação de consciências. É através da comunicação social, principalmente, que os indivíduos adquirem informações, percepções, valores, idéias, crenças e atitudes que orientam sua visão do mundo. Estas circunstâncias fazem com que se passe a ver a comunicação na perspectiva de um direito e não apenas de liberdade, e na perspectiva de direito equiparado a outros direitos fundamentais dos

cidadãos, como o direito à educação, à saúde, à habitação e ao trabalho. A mudança está em que a palavra direito implica em obrigação de a sociedade, através do Estado, oferecer as condições para que este direito seja atendido. O conceito de liberdade de expressão não tem como pressuposto esta obrigação, na medida em que permite ao Estado se situar numa posição passiva, deixando a tarefa de realizar a comunicação democrática entregue ao livre jogo das forças sociais. O conceito de liberdade de expressão está associado ao pensamento liberal tradicional. Nele, o Estado precisa lutar para se garantir a existência da comunicação democrática.

No liberalismo, condena-se a intervenção do Estado na sociedade, considerando-se que, quanto menor for esta intervenção, melhor o seu funcionamento. Assim, na economia instaura-se o princípio da livre iniciativa e se consagra a lei da oferta e da procura como lei suprema que deve reger as relações econômicas, capaz sozinha de promover os interesses gerais. No campo da comunicação, as coisas se passariam da mesma maneira. Tal como nas feiras, onde vendedores e compradores se relacionam e os mecanismos da oferta e da procura atuam no sentido de atender aos diversos interesses em jogo, considera-se que o processo de busca da “verdade”, na comunicação social, segue idêntico caminho. Aí os diversos grupos sociais se defrontariam em liberdade para exporem seus pontos de vista sobre os problemas. Neste processo de discussão, a “verdade” surgiria e terminaria por se impor, ainda que à custa de avanços e recuos. Esta concepção parte de pressupostos falsos. O primeiro, a crença de que o ser humano é intrinsecamente bom, age movido pela razão e busca sempre a “verdade”. A falsidade deste pressuposto está demonstrada pelas práticas dos meios de comunicação social, cujas mensagens se estruturam visando predominantemente atingir a dimensão emocional dos indivíduos. O segundo é que a simples ausência de intervenção do Estado garantiria entre os interesses em jogo a igualdade de condições para expressar e fazer valer seus pontos de vista. Como a comunicação se tornou, nas sociedades modernas, um empreendimento que exige investimentos vultosos, no vazio da ação estatal permitida pelo conceito de liberdade de expressão, instaura-se a relação desigual de forças prevalecente no campo econômico, comprometendo a existência de uma comunicação democrática. Daí porque se torna imperativo substituir o conceito de liberdade de expressão pelo de direito à comunicação, a exemplo do que fazem os países da Europa Ocidental e fez recentemente o México em sua Constituição. Trata-se de concepção diferente na medida em que nela a lei é vista não necessariamente como algo que oprime mas que liberta. E a intervenção estatal não como algo que necessariamente oprime, mas, ao contrário, que pode libertar se efetuada sob o controle da sociedade.

*Comunicação e Forma Privada de Propriedade*

Ao tratar da forma de propriedade privada-comercial dos meios de comunicação social, os documentos assumem uma posição cautelosa, decorrente de duas circunstâncias. A primeira, o fato de alguns deles terem sido formulados no interior de entidades em que convivem forças sociais e políticas de diversos matizes e orientações ideológicas. Este é o caso do Partido Movimento Democrático Brasileiro – PMDB, partido com característica de frente política, onde se abrigam conservadores, liberais, socialistas e comunistas, unidos no objetivo de derrubar o regime autoritário. É o caso também das entidades que apoiaram as propostas, em sua maioria de trabalhadores (da área da comunicação e de outras áreas) mas também de empresários. A segunda circunstância é que os documentos se destinavam a produzir efeitos num contexto de forças políticas onde o sistema de economia de mercado não é posto em questão. Estas circunstâncias impunham limitações aos documentos e, certamente, ao enfrentamento até as últimas conseqüências do modelo de propriedade privada dos meios de comunicação social. Assim, nenhum dos documentos propõe a extinção da propriedade privada dos meios de comunicação, sendo o documento “A Nova República” explícito neste sentido (p. 574): “Não é proposta do futuro Governo abolir o capitalismo ou abolir os interesses capitalistas na área da comunicação social e em nenhuma outra...”. E o documento do Seminário Internacional de Legislação Cultural afirma (p. 1) “Não se pretende violar direitos legítimos, tampouco tolher a iniciativa privada e muito menos pregar a propriedade estatal na área da comunicação de massa”. O que se coloca nos documentos com relação à propriedade privada dos meios de comunicação é que os interesses mercantilistas e individualistas não devem se sobrepor aos interesses majoritários da sociedade. Dai decorrem duas conseqüências. A primeira, a necessidade de se impor uma contrapartida de responsabilidade social aos meios de comunicação privados. Insiste-se em que a comunicação é um “bem comum” ou “um bem cultural e um direito inalienável de todo cidadão, não devendo, portanto, estar submetida exclusivamente à condição de mercadoria”. Além disto, os meios de comunicação social privados recebem vários benefícios do Estado e devem, portanto, retribuir esta ajuda sob a forma de serviços de interesse público. Referindo-se à extensa gama de favores concedidos ao rádio e à televisão pelo Estado, o documento final do Seminário Internacional sobre Legislação Cultural afirma (p. 1): “... Mas é inquestionável que as redes comerciais de rádio e de televisão são legalmente sustentadas por recursos públicos e que o processo de aperfeiçoamento democrático impõe a cobrança de responsabilidade social dos concessionários dos canais de comunicação de massa, como contrapartida dos imensos benefícios que receberam e recebem do Estado, a começar da própria concessão para exploração daqueles serviços

públicos. O governo federal, além de ter propiciado, com verbas públicas, a implantação de toda a infraestrutura que permitiu o estabelecimento das grandes redes nacionais, instituiu ainda o critério especial de tarifas telefônicas reduzidas e outros privilégios para as empresas de rádio e televisão. E mais: o governo federal financia maciçamente a operação dessas empresas, na medida em que, em volume de verbas publicitárias investidas, é hoje o maior anunciante do rádio e da televisão". Neste sentido se poderia ainda acrescentar o de que o espaço eletromagnético é um recurso natural de propriedade coletiva cuja exploração deve ser feita em benefício de todos. A segunda consequência é a necessidade de se estabelecer outra restrição à propriedade privada: a proibição de monopólio nos aspectos de produção, de transmissão, da distribuição de mensagens e da audiência. O monopólio é percebido como obstáculo ao pluralismo de vozes essencial para a existência de um sistema de comunicação democrático.

### *Comunicação e Estado*

O ponto de vista expresso nos documentos com relação ao papel do Estado não propõe o seu absenteísmo total nem a estatização da comunicação. Sobre este ponto, o capítulo XII do documento "A Nova República", que trata da comunicação, é claro ao afirmar ser a estatização uma "solução simplista e altamente discutível nas atuais circunstâncias". Sem se propor a estatização, reserva-se, todavia, ao Estado um papel importante na configuração de um sistema de comunicação democrático. Ainda que de maneira não explícita, o Estado é visto como única instância capaz de oferecer certas condições necessárias ao funcionamento de um sistema de comunicação democrático, nas atuais circunstâncias históricas do país. Cabe-lhe a tarefa de estabelecer a moldura legal e institucional dentro da qual a comunicação deve se organizar e funcionar. Compete-lhe definir metas e prioridades, formas de gestão, forma de participação dos diversos setores sociais; proporcionar incentivos e serviços; e se lhe reconhece o direito de dispor de canais de comunicação para manter o público adequadamente informado sobre suas atividades.

Atribuindo-se ao Estado uma atuação de relevo para o estabelecimento de um sistema de comunicação democrático nas atuais circunstâncias da vida do país, o problema se desloca para o caráter do Estado. Se se trata de um Estado autoritário ou subordinado a interesses exclusivos de uma classe, sua intervenção é desaconselhável por ser antidemocrática, como se viu na experiência política dos últimos vinte anos. Se se trata, todavia, de um Estado democrático, aberto à participação e influência de todos os setores da sociedade, sua intervenção é percebida como positiva e necessária. Os documentos neste aspecto são claros. Eles dão relevo à participação do Estado, mas prevêm mecanismos de controle da socieda-

de sobre ele. Tudo se resume, pois, no que diz respeito à intervenção do Estado, a possibilidade de colocá-lo sob controle da sociedade.

### *O Sistema Público como Modelo Ideal*

Na situação atual, os documentos constataam a existência de um sistema privado-comercial hiperdesenvolvido que introduz uma série de deformações na comunicação. A extinção deste sistema, pela força dos interesses que gravitam em torno dele, seria uma medida irrealista. Uma das alternativas que se oferece – e para ela se orientam as propostas contidas nos documentos – é corrigir os seus excessos. No outro pólo, constata-se a existência de um sistema estatal de comunicação, cuja extinção não é aconselhável, pois se constitui em alternativa para o sistema privado-comercial. O que se propõe para este sistema é a sua colocação sob o controle da sociedade. Colocada sob o controle da sociedade e, portanto, democratizada, a atuação do Estado no campo da comunicação, não somente operando sistemas de produção, de transmissão e estruturas de financiamento, como também estabelecendo as políticas globais de comunicação, é vista não apenas como tolerável, mas desejável.

Dentro da realidade concreta da existência de um sistema privado-comercial, por um lado, e, por outro, da atuação do Estado, da qual não se pode prescindir nas atuais circunstâncias, os documentos, todavia, vislumbram a oportunidade de se criar o que consideram o modelo ideal: o sistema público. O conceito de sistema público de comunicação está definido no documento “Propostas para uma Política Democrática de Telecomunicações e de Comunicação Social” (p. 8): “Este sistema se define pela independência em relação ao Estado, pelo seu caráter não-comercial e por sua direção por organismos representativos dos diversos setores da sociedade”.

Pelas dificuldades políticas de sua criação, que poderia ser percebida como uma ameaça à hegemonia dos interesses existentes e, portanto, sofrer pressões que o inviabilizassem de início, o documento adverte (p. 8): o sistema público será “complementar aos sistemas estatal e privado-comercial”, ou seja, não pretende competir com eles.

A possibilidade de um sistema público é vista com maior otimismo em se tratando das novas tecnologias de comunicação (videotexto, teletexto, etc.). Por serem tecnologias cujas atividades de exploração estão no início, como é o caso do videotexto<sup>1</sup> ou ainda não iniciadas, mesmo sendo objeto de cobiça dos interesses comerciais, percebem-se maiores facilidades de se iniciar a sua exploração sob nova forma de gestão. Esta forma seria a gestão

---

<sup>1</sup> Depois de uma fase experimental, em São Paulo, sob o patrocínio da Telesp, empresa de telecomunicação do Governo do Estado de São Paulo, a exploração do vídeo-texto começou a ser feita em caráter definitivo, em algumas cidades do País, a partir de 1985, predominando os interesses comerciais.

pública. Ainda que não fosse exclusiva, poderia pelo menos ter peso equivalente à privada-comercial ou estatal.

### *Comunicação e Dependência*

A maior parte dos documentos vê a dependência como fator que impede a existência de um sistema de comunicação democrático. A questão da dependência é abordada em duas dimensões: a interna (dependência dos Estados mais pobres dos Estados ricos, especialmente Rio e São Paulo) e internacional (dependência dos países ricos).

Analisando o problema da dependência, o documento "A Transição Política e a Democratização da Comunicação Social" diz (p. 8): "... Hoje se sabe que é através da comunicação e da cultura, tanto quanto da economia, que se exerce a dominação. Além de seus efeitos no plano cultural – introduzindo valores, idéias e atividades produzidas em outros contextos e, portanto, refletindo interesses e necessidades não coincidentes com os nossos – esta política (a política de comunicação no Brasil) impede o nascimento e fortalecimento da produção nacional, com os conseqüentes benefícios que daí adviriam em termos de mercado de trabalho e de poupança de divisas".

Obviamente não se considera que o rompimento dos laços de subordinação dos países centrais por si só tem o poder de democratizar a comunicação, uma vez que não é capaz de romper a dominação de fundo existente: a de grupos e classes sociais sobre outros grupos e classes sociais. Pode-se ter um sistema de comunicação nacionalizado e ele continuar a reproduzir modelos culturais que expressam a ideologia de classes e segmentos de classes dominantes. Não obstante, os documentos entendem que o rompimento da dependência nas relações de nação para nação representa um avanço, pois destrói uma forma importante sob a qual se apresenta a dominação.

A dependência do sistema de comunicação no Brasil ampliou-se durante o período do regime autoritário, cujos projetos eram de base internacionalizante. Dentro desta perspectiva, fortaleceram-se os laços de dependência da comunicação em termos de equipamentos, de processos tecnológicos e de mensagens culturais.

O rompimento destes laços teria repercussões culturais e econômicas importantes. Poderia modificar em parte o eixo ideológico em torno do qual se constroem as mensagens da indústria cultural, permitir a criação de tecnologia nacional, de uma indústria nacional, e ampliar o mercado de trabalho.

A idéia de nacionalização está presente nas áreas do cinema, da televisão, da informação jornalística e outras, mas é na área de telecomunicações que se lhe dá grande ênfase. Isto pode ser observado no documento "Propostas para uma Política Democrática de Telecomunica-



ções e de Comunicação Social”, ao se justificar a exigência de mudanças nas políticas de telecomunicações. Verifica-se que o argumento de fundo é o da autonomia nacional (p. 6): “O novo modelo de desenvolvimento exige uma nova política de telecomunicações. A reconstrução nacional só será garantida pela existência de um povo capaz de traçar seus próprios caminhos. O domínio da tecnologia da qual depende o desenvolvimento nacional é uma exigência indiscutível. A tecnologia de telecomunicações, juntamente com a de informática, é fonte para a criação de competência nacional”.

Esta sensibilidade do setor de telecomunicações para a idéia de nacionalização se apóia na importância das novas tecnologias baseadas na informática e na eletrônica nas sociedades contemporâneas, onde, segundo o documento, provocam uma revolução semelhante à Revolução Industrial (p. 6): “Os países industrialmente avançados estão conscientes da importância de dominar essas novas tecnologias e seus governos traçam políticas orientadas para a conquista de autonomia tecnológica nas áreas de informática e telecomunicações. Isto porque a chamada revolução da teleinformática terá, neste final de século, impacto transformador semelhante ao da revolução industrial no início do século XIX”.

A ênfase na necessidade de uma orientação nacionalizante na política de telecomunicações decorre, pois, da importância da eletrônica e da informática nas sociedades modernas. Elas representam uma forma de mediação técnica revolucionária, que tende a ter nas sociedades a mesma importância que o sistema nervoso para o corpo humano. As novas tecnologias penetram todos os campos de atividade com repercussões de ordem política, econômica e social. Seu impacto é de tal ordem que levou os especialistas a falarem de uma nova divisão de trabalho, separando os países entre os que detêm o domínio das novas tecnologias – portanto, detêm o controle do saber – e os países que não as dominam, aos quais se reserva a função de fazer. Esta nova divisão internacional do trabalho, diferentemente do passado em que os países se classificavam como produtores de matéria-prima e bens manufaturados, teria por base o domínio ou não do saber, isto é de informações e conhecimentos. Este saber, por sua vez, tem relação direta com o domínio das novas tecnologias cuja especificidade em relação às tecnologias tradicionais está em que, ao contrário destas, não substituem energia muscular, mas atividades mentais. As novas tecnologias ampliam as nossas capacidades de coletar, processar e difundir conhecimentos e informações.

Foi, aliás, a compreensão desta importância que impulsionou e deu força ao movimento em que diferentes forças sociais e partidárias se uniram para fazer aprovar no Congresso Nacional, em fins de 1984, o projeto de lei sobre reserva de mercado no setor de informática. A aprovação da lei representou um grande avanço no sentido de se colocar sob controle nacional o setor de informática, pois, embora a política de informática em

vigor já estivesse orientada nessa direção, se sustentava num frágil sistema de portarias e instruções que poderiam ser extintas a qualquer hora. Na aprovação do projeto prevaleceu o ponto de vista de que a renúncia ao controle nacional do complexo da indústria de informática significaria abrir mão da soberania nacional. Pelo projeto aprovado, reservou-se para empresas nacionais – assim definidas as de 100 por cento de capital nacional – os mercados de micro e de minicomputadores<sup>2</sup>.

O eixo nacionalizante das propostas de mudanças na política de telecomunicações tem a ver com a questão da informática. São dois setores de ponta que se articulam e concorrem para a criação das novas tecnologias a tal ponto que se costuma designar seu casamento com o neologismo *telemática*. Esta íntima associação levou à compreensão de que a garantia de uma política nacionalista no terreno das novas tecnologias depende também de uma política nacionalista para as telecomunicações. Diversos setores consideram que, se isto não for feito, a política de reserva de mercado na informática poderá “ser comida de fora para dentro” e, mesmo não sendo, não garantirá sozinha a plena autonomia nacional no setor de ponta das novas tecnologias.

## CRÍTICAS À POLÍTICA VIGENTE

### *Comunicação Social*

Os diversos documentos fazem críticas à política de comunicação em vigor, coincidindo estas críticas em seus aspectos fundamentais.

Dentre todos, o que desenvolve a crítica mais profunda ao sistema de comunicação social é o documento “A Transição Política e a Democratização da Comunicação Social”. Nele identificam-se como características essenciais do sistema as seguintes (p. 4 a 10):

*Autoritarismo*, definido pela existência de estruturas e práticas de natureza anti-democrática. Um dos aspectos que, segundo o documento, revelam a marca do autoritarismo, é o alto grau de controle que o Estado e as instituições privadas exercem sobre o sistema de comunicação social. Os instrumentos que permitem este controle são variados, mas destaca-se, entre outros, o conjunto de leis formado pela Lei de Imprensa, Lei de Segurança Nacional, legislação de censura a espetáculos e diversões e o

---

<sup>2</sup> No mesmo projeto foram ainda aprovadas medidas democratizantes da política de informática. Retirou-se o setor de informática da tutela do Conselho de Segurança Nacional, vinculando-o ao presidente da República. Constituiu-se o Conselho Nacional de Informática – Conin, composto de representantes de órgãos governamentais e de entidades da sociedade civil com a competência para elaborar a política nacional de informática. Atribuiu-se competência ao Congresso Nacional para aprovar periodicamente os Planos Nacionais de Informática.

Código Brasileiro de Comunicações. Todas estas leis contêm dispositivos cerceadores da liberdade de expressão. Cita-se, por exemplo, o artigo 63 da Lei de Imprensa que faculta ao ministro da Justiça a apreensão de jornais que contenham “propaganda de guerra, preconceito de raça ou de classe ou que provoca o incitamento à subversão da ordem política e social”. A lei de imprensa permite ainda processos por calúnia ou ofensas, em matérias não assinadas, contra o diretor ou redator-chefe do jornal, quando o processo neste caso deveria ser contra a pessoa jurídica da empresa. Quanto ao Código Brasileiro de Telecomunicações, é objeto de crítica por conceder excessivo poder e arbítrio ao Executivo nas concessões de canais de rádio e de televisão e nas punições às entidades executoras de serviços. Outras formas de restrições à liberdade de expressão apontadas, além das legais, são de ordem econômica, como a discriminação na aplicação de verbas publicitárias (tanto governamentais quanto privadas) e a manipulação de créditos aos meios de comunicação por estabelecimentos bancários (oficiais e privados). Também menciona-se a discriminação praticada através da manipulação de licença para importações. Finalmente, apontam-se como práticas cerceadoras da liberdade de imprensa a exigência de credenciamento para os jornalistas cobrirem fontes governamentais e os serviços de relações públicas de entidades estatais e privadas. Estes serviços são acusados de funcionar mais para impedir do que para facilitar o acesso às fontes de informação.

*Caráter excludente*, definido pela desigual distribuição de mensagens, privilegiando-se as minorias em detrimento das grandes camadas da população. Segundo o documento, ocorre na comunicação fenômeno semelhante ao da distribuição de renda. Da mesma maneira que esta, as mensagens estão injustamente distribuídas. Enquanto as classes e regiões mais ricas têm padrões de consumo de mensagens semelhantes aos padrões das elites dos países economicamente desenvolvidos, as regiões e populações mais pobres apresentam situação semelhante à dos países menos desenvolvidos. Esta desigual distribuição, atenuada nos casos do rádio e da televisão que sofreram um processo de expansão acentuado nos últimos anos, é, todavia, aguda quando se trata de jornais e revistas, aos quais somente têm acesso 20 por cento da população.

*Tendência à concentração* da propriedade e das estruturas de produção e de transmissão nas regiões mais adiantadas. Este fenômeno, segundo o documento, se acentuou nos últimos anos, em virtude de uma política deliberada, e é observável principalmente nos setores de revistas e televisão. Assim, no mercado de revistas apenas duas editoras controlam mais de 70 por cento da venda em todo o país. No setor de televisão, existem 130 emissoras (sendo 120 comerciais e 10 educativas). Desse total, 107 funcionam em cadeia (sendo propriedade de um grupo ou

intimamente ligada a ele pelo sistema de afiliação que se traduz por uma relação de dependência em matéria financeira e de programação). É importante assinalar que o setor de televisão, onde a concentração é mais acentuada, absorve sozinho cerca de 60 por cento das verbas publicitárias.

Além da concentração de propriedade, ocorre a concentração de estruturas de produção e de transmissão nas regiões mais ricas. Dados da Unesco a este respeito mostram que “440 dos 991 jornais do país são editados em dois Estados: Rio de Janeiro e São Paulo. Das 944 estações de rádios, 750 estão localizadas nas regiões Sul e Sudeste, que dispõem também de 83,2 por cento dos televisores”.

*Caráter dependente* que, afirma o documento, se dá em vários planos. No tecnológico, pela existência de um parque industrial sob controle de empresas multinacionais e que depende para seu funcionamento da importação de processos e equipamentos. No publicitário, porque grande parte de verbas provem de empresas multinacionais, que controlam os setores mais dinâmicos da economia e são os principais anunciantes de revistas, televisão, rádio e jornais. E, finalmente, no plano de informação jornalística e da programação de televisão, cujos produtos são em grande parte adquiridos de fontes externas (agências de notícias internacionais e empresas produtoras de filmes e programas de televisão).

*Caráter excessivamente comercial* devido ao peso que têm sobre o sistema os fatores de ordem comercial. O documento acentua que, embora a legislação atribua ao rádio e à televisão, por exemplo, finalidades educativa e cultural, na prática há uma inversão, predominando a finalidade de lucro. Isto faz com que o sistema privado-comercial se hipertrofie, em detrimento do sistema estatal (considera-se que este sistema, expurgado de suas características burocráticas, tem grande papel a desempenhar, servindo como contrapeso ao sistema privado-comercial). Ou ainda em detrimento de um sistema público independente das influências do Estado ou do comércio.

*Ausência de participação*. Tanto em nível da comunicação estatal quanto privada não existem instrumentos que garantam a plena participação do público e dos profissionais na elaboração e implementação da política de comunicação e na orientação editorial dos veículos e atividades de comunicação.

*Legislação obsoleta*. Finalmente considera-se que a legislação de comunicação está desatualizada e não responde às novas situações criadas pelas transformações políticas, econômicas, tecnológicas e sociais por que passa o país. Um exemplo disto são as novas tecnologias de comunicação ainda não regulamentadas, estando sendo introduzidas ao sabor das

circunstâncias e interesses de grupos econômicos e políticos. Argumenta-se que estas tecnologias poderão contribuir para aumentar o bem-estar social e fortalecer a democracia, se forem usadas para o atendimento das necessidades sociais prioritárias e se a elas tiverem acesso os diversos grupos sociais.

### *Telecomunicações e Satélite Doméstico*

No campo das telecomunicações, o documento que mais aprofunda a análise é o de “Propostas para uma Política Democrática de Telecomunicações e de Comunicação Social”. As críticas aí feitas ao sistema de comunicação em geral (comunicação social e telecomunicações) coincidem com as do documento anterior (p. 1): “A política de comunicação adotada pelo governo e, em particular, pelo Ministério das Comunicações, nos últimos 20 anos, sustentada por maciços investimentos, promoveu uma grande modernização dos serviços. Hoje, a televisão, o rádio e o sistema telefônico são sofisticados e tecnicamente de qualidade”. No entanto – acentua o documento – “o país pagou um elevado preço por essa modernização porque:

- Foi financiada por todos em benefício de minorias.
- Promoveu e reforçou as desigualdades econômicas, políticas e culturais.
- Foi feita sem a participação da sociedade.
- Está a serviço de poderosos grupos econômicos nacionais e estrangeiros.
- Impediu o desenvolvimento da tecnologia nacional, reforçando os laços de dependência do país.
- Destruíu a riqueza e variedade das formas populares de cultura, impondo um modelo de cultura homogeneizante e consumista”.

As críticas à política de telecomunicações – contidas no documento – ressaltam o seu caráter reforçador da dependência e das desigualdades sociais.

O primeiro aspecto – de reforço à dependência – transparece, quando o documento analisa a política tecnológica e industrial seguida pelo Ministério das Comunicações (p. 1 e 5). São relatados vários fatos que comprovam este aspecto como as recentes portarias do Ministério das Comunicações que dividiram o mercado brasileiro de centrais telefônicas temporais (CPA-T) e o distribuíram de maneira monopolística às empresas transnacionais. Sobre isto afirma-se: “Dentro do Ministério das Comunicações montou-se um verdadeiro cartório transnacional para suprir o futuro mercado brasileiro de CPA-T. Os planos setoriais propostos e executados atendem somente aos ditames da implantação de equipamentos com

tecnologias de ponta, a qualquer custo. As multinacionais têm encontrado um campo fértil para nos empurrar equipamentos com as novas tecnologias. Para elas, o mercado dos países subdesenvolvidos funciona como campo de experiência para seus implementos tecnológicos. Assim, nós substituímos equipamentos muito antes de se completar seu ciclo de vida útil, ao contrário do que acontece nos países desenvolvidos, onde essa substituição é muito mais lenta”. Outro fato citado foi a divisão do mercado brasileiro de CPA-T entre as empresas NEC (japonesa), Ericson (sueca) e Siemens (alemã) que, para tanto, foram “nacionalizadas” através da venda de parcela majoritária de capital votante a empresários nacionais sem tradição no setor. Tais “nacionalizações”, obviamente, não atingiram o controle decisório e tecnológico dessas empresas. De todas, a mais escandalosa foi a NEC, que forneceu os recursos para o grupo Brasilinvest comprar parte de seu capital votante. Uma semana depois de fechada a operação, o Minicom baixou portaria que garantia à NEC, assim “nacionalizada”, cerca de 40 por cento do mercado de CPA-T. O documento conclui que o Ministério das Comunicações adota uma política tecnológica e industrial que privilegia o capital estrangeiro, cedendo às pressões das empresas estrangeiras cuja preocupação é vender tecnologia. Ao não levar em conta a longevidade dos equipamentos adquiridos, impõe sacrifícios à sociedade que é obrigada a pagar, desnecessariamente, por sua renovação. Ao mesmo tempo, impede que se dê o salto para a independência tecnológica no setor.

A segunda crítica – o caráter reforçador das desigualdades sociais da política de telecomunicações – é demonstrada pela análise da política de tarifas e serviços do Ministério das Comunicações (p. 3). Revela-se, então, no documento que o Brasil conta hoje com cerca de 10 milhões de telefones privados, comerciais e residenciais, mas para a maioria da população, que não pode adquirir telefones, existem apenas 70 mil telefones públicos instalados. A política tarifária beneficia o grande usuário. Exemplo disto são as tarifas de telefone interurbano comparadas com as tarifas cobradas às televisões em suas transmissões nacionais. A maior tarifa de uma ligação interurbana para o usuário individual é de Cr\$ 910,00, enquanto para as emissoras de televisão é de Cr\$ 2.600,00. No entanto, como a televisão utiliza simultaneamente 960 canais em suas transmissões, conclui-se que um indivíduo paga 308 vezes mais pelo uso de um canal do que qualquer uma das redes de televisão. Outro exemplo deste favorecimento aos grandes grupos econômicos é o aluguel de canal privativo para transmissão de dados. Informa o documento que uma pequena empresa que só utiliza um ou dois canais paga cerca de Cr\$ 8 milhões mensais pelo aluguel de um canal. Já uma grande empresa, que aluga dezenas de canais em rede, paga apenas Cr\$ 800 mil mensais por canal. Dessa forma, as grandes empresas alugam 56 por cento do total dos canais existentes mas contribuem com apenas 7 por cento da receita do sistema e as pequenas empresas, que

alugam 44 por cento dos circuitos, arcam com 93 por cento da receita do sistema. Este protecionismo se verifica também no critério de cobrança do Imposto sobre Serviço de Comunicações (que substituiu recentemente o Fundo Nacional de Telecomunicações – FNT), de cujo pagamento estão isentos os serviços de rádio e televisão.

Entre as críticas formuladas à implantação do sistema de satélite doméstico para comunicações, em funcionamento a partir do início de 1985, está a de que ele veio reforçar a situação de dependência nas telecomunicações. O documento (p. 5) observa que os países industrializados ocidentais têm optado pela utilização de sistemas de comunicação via satélite, consorciando-se ao Intelsat (consórcio internacional integrado pelos países ocidentais). Apesar de sócio do Intelsat, o Brasil preferiu lançar seu próprio satélite de telecomunicações. Ao se tomar esta decisão, não se levaram em conta os seguintes fatos:

1. O país já dispõe de uma rede terrestre de comunicações eficiente, ainda não totalmente depreciada e com capacidade não esgotada.

2. O país não terá o domínio da tecnologia de construção e lançamento do satélite a curto prazo.

3. Além de não ser prioritário, o sistema de satélite acarretará alto ônus financeiro à nação, aumentando o endividamento externo e elevando o custo de operação do sistema de comunicações como um todo – o custo do satélite equivale a 1/3 de todo o investimento já feito na rede terrestre.

4. O tempo de vida útil contratual do satélite é de cerca de 7 anos o que nos obriga a, dentro de 4 anos, encomendar no exterior a fabricação e lançamento de um novo par de satélites.

5. Não há demanda que justifique a implantação do sistema que em operação apresentará ociosidade tanto na rede terrestre como no próprio satélite.

6. A dependência do sistema de um elemento, mesmo duplicado, introduz um questionável grau de vulnerabilidade.

### *Propostas de Mudanças*

Não serão aqui apresentadas todas as propostas de mudanças contidas nos documentos. Algumas, referentes a cinema, direito autoral, imprensa escrita, música, teatro e publicidade, não aparecem ou, se aparecem, são abordadas dentro de outros temas e aspectos. Isto não ocorre, por terem importância menor, mas pela necessidade de se restringir a análise por razões de tempo<sup>3</sup>. Pela mesma razão, não se faz a análise da eficácia das propostas para se alcançar o objetivo pretendido nos documentos, que é de democratizar a comunicação. O autor espera poder tratar destes pontos na continuação do trabalho, em futuro próximo.

<sup>3</sup> Este trabalho foi feito para cumprir compromisso assumido com a Facultad de Ciencias de la Información da Universidad Autónoma de Barcelona, com prazo marcado para entrega.

*Rádio e Televisão*

As sugestões incidem sobre os seguintes pontos:

*Diretrizes gerais* – Propõe-se estabelecer em lei o princípio da responsabilidade social como norteador da atividade dos concessionários de serviços de rádio e televisão. Paralelamente, sugere-se manter as finalidades educativa e cultural de radiodifusão, já previstas em lei. Mas para que estas finalidades não permaneçam, como atualmente, no plano retórico, recomenda-se a adoção de medidas concretas.

*Conselho Nacional de Comunicação* – Uma das mudanças de profundidade sugeridas refere-se à questão da competência para definir as políticas de comunicação e, em particular, para outorgar concessões para exploração dos serviços de radiodifusão. Atualmente, é o Executivo que detém esta competência. A proposta é transferir a competência para um Conselho Nacional de Comunicação, composto por membros do Executivo e de entidades representativas de diversos setores da sociedade civil, com maioria de membros desta ou, no mínimo, com representação paritária. A este Conselho, de caráter deliberativo, caberia traçar a política de comunicação social e de telecomunicações, elaborando o Plano Nacional de Comunicação. Uma variante nesta proposta, não contemplada nos documentos, mas que vem sendo objeto de discussão pelas entidades e grupos interessados nas mudanças das políticas de comunicação, é a de incluir o Congresso Nacional no processo. Caberia ao Conselho Nacional de Comunicação formular a política de comunicação, mas ao Congresso aprová-la. Em qualquer hipótese, seria dado um grande passo para democratizar a comunicação, retirando-se o poder de definir as políticas do âmbito restrito e fechado do Executivo.

*Concessões* – Outro conjunto de medidas visa alterar a competência e critérios para outorga de concessões para explorações dos serviços de rádio e de televisão. A competência, como foi dito, passaria a ser do Conselho Nacional de Comunicação. Nos critérios, propõe-se uma série de modificações. A primeira, é que no processo de concessões sejam levadas em conta não apenas razões de ordem técnica ou econômicas, mas também, razões de ordem social e cultural. A prioridade para receber concessões seria, inclusive, de entidades sem fins lucrativos ou socialmente representativas, conforme se propõe num dos documentos. Para combater a concentração, sugere-se reduzir o número de concessões por entidade exploradora dos serviços de radiodifusão, atualmente de cinco emissoras de televisão e dez emissoras de rádio (chega-se a sugerir a redução para 1 de rádio e 1 de televisão). Outra medida é a redução dos prazos de duração das concessões, atualmente de 10 anos para as emissoras de rádio e de 15 anos



para as emissoras de televisão. Consideram-se estes prazos muito longos, caracterizando-se uma verdadeira situação de propriedade, em benefício das entidades exploradas dos serviços. Propõe-se a eliminação da gratuidade da concessão, através da criação de uma taxa destinada à formação de um fundo para custear o acesso aos meios de comunicação social de grupos, entidades e comunidades hoje marginalizados do processo de comunicação. Esta proposta inspira-se no exemplo de países como a Inglaterra, onde a cobrança da taxa de empresas privadas permite o financiamento de grupos desprovidos de recursos. O mesmo espírito orienta a proposta de se regulamentar a concessão de canais radiofônicos de baixa potência e de televisão em UHF, destinando-os a entidades comunitárias e outras sem fins lucrativos. Propõe-se ainda a revisão da legislação de punições, considerada de inspiração autoritária. E, finalmente, sugere-se a revisão de todas as concessões feitas nos últimos anos pelo Governo, por terem se orientado por critérios político-partidários, econômicos ou familiares.

*Programação* – Outro conjunto de medidas incide sobre as normas de programação. O objetivo é garantir a pluralidade das estruturas de produção e de transmissão e reduzir o grau de dependência das mensagens culturais vindas do exterior. As medidas propostas são:

– Abertura de espaço para a programação regional e local, estabelecendo-se limites à programação de outros Estados e regiões, a exemplo do que se faz na Alemanha Ocidental <sup>4</sup>, onde esta orientação permite o acesso de todas as regiões e localidades às emissoras. A limitação na veiculação de programação seria estendida às produções estrangeiras, abrindo-se espaço às nacionais. Propõem-se medidas tornando obrigatória a exibição de espetáculos dos gêneros cinematográfico e teleteatral nacionais, assim definidos os que utilizam temática, artistas e técnicos brasileiros. Propõe-se ainda a reserva de mercado na radiodifusão para as produções independentes, assim consideradas as provenientes de entidades não concessionárias de serviço de rádio e televisão. A medida garantiria espaço para os centros de produção independentes existentes e para outros a serem estimulados, sobretudo de médio e pequeno porte. Recomenda-se estabelecer normas determinando mais tempo para programas jornalísticos. A mesma preocupação é manifestada com relação à música brasileira. Atualmente, a lei exige que as emissoras transmitam 50 por cento de sua programação musical com música brasileira, limite este não observado

<sup>4</sup> Na Alemanha, a lei reserva espaço nas redes nacionais de televisão a todos os Estados, espaço este proporcional à contribuição de cada um para financiamento do sistema. Esta contribuição provem da taxa paga por cada possuidor de aparelho de televisão e de rádio. Todos os Estados têm assim o acesso garantido à televisão e ao rádio, variando o tempo concedido de acordo com o número de aparelhos existentes em cada Estado. Dessa forma a televisão e o rádio na Alemanha não atuam para destruir a variedade de manifestações culturais existentes, mas no sentido de fortalecê-las.

pelas emissoras. Recomenda-se a adoção de outro critério. As emissoras poderiam transmitir sem ônus até 40 por cento de músicas estrangeiras. A partir deste limite até o máximo de 60 por cento a programação ainda poderia ser de música estrangeira, mas a emissora teria de pagar uma taxa para a constituição de um Fundo de Música Brasileira, destinado a financiar o desenvolvimento da criação musical nacional.

### *Sistema Estatal de Comunicação*

A idéia básica é democratizar e tornar eficiente o sistema estatal de comunicação. Segundo o documento "Propostas para uma Política Democrática de Telecomunicações e de Comunicação Social", "este sistema tem importante papel a cumprir, veiculando informações, abrindo espaço para produções culturais independentes e servindo à educação popular, tarefas que o sistema privado comercial não realiza".

O sistema estatal de comunicação compõe-se da Secretaria de Informação e de Divulgação – SID, que abrange as assessorias de comunicação da Presidência da República, dos ministérios e dos órgãos de administração indireta. Entre suas atribuições destaca-se a de produzir e veicular informações sobre as atividades governamentais. Além da SID, existe a Empresa Brasileira de Notícias – EBN, vinculada ao Ministério da Justiça. A EBN produz material noticioso sobre as atividades governamentais distribuído a centenas de jornais, emissoras de rádio e de televisão, onde tem grande aproveitamento, sobretudo nas emissoras de médio e pequeno porte que não dispõem de estruturas adequadas para produção própria. Há a Empresa Brasileira de Radiodifusão – Radiobrás, vinculada ao Ministério das Comunicações. A Radiobrás controla mais de trinta emissoras de rádio e televisão, situadas em Brasília, Rio de Janeiro e principalmente na região amazônica, funcionando em frequência modulada, ondas médias e ondas curtas com emissões para o Brasil e para o Exterior, em várias línguas. Existe ainda a Fundação Centro-Brasileiro de Televisão Educativa – Funtevê, que dispõe de emissora de televisão própria, no Rio de Janeiro e de um centro de produção que abastece as fundações de rádio e televisão educativas em nível estadual com programas culturais e educativos. A Funtevê é ainda responsável pela programação educativa e cultural de 5 horas semanais que as emissoras privadas de rádio e televisão são obrigadas a transmitir. A Funtevê está vinculada ao Ministério da Educação<sup>5</sup>.

No que diz respeito à SID propõe-se:

---

<sup>5</sup> Mencione-se ainda, no âmbito do Ministério da Educação, a Empresa Brasileira de Filme – Embrafilme e o Conselho Nacional de Cinema – Concine que operam como órgãos financiadores e reguladores da produção, distribuição e exibição de filmes no circuito cinematográfico, aqui não objetos de análise.

O estabelecimento do livre acesso à informação como política de governo e a transformação do assessor de imprensa em profissional capaz de facilitar o trabalho do jornalista, eliminando-se seu papel atual de fornecedor de informações orientadas para produzir uma imagem “glamurizada” das atividades governamentais.

Por sua vez, a propaganda oficial deve ter compromisso com a verdade, seguindo para isto uma linha explicativa, educativa e informativa. Recomenda-se que as pesquisas de opinião sejam utilizadas para orientar a comunicação entre o governo e a população e jamais como instrumento de propaganda. Outra recomendação é no sentido de se criar uma comissão para estudar toda a estratégia de comunicação publicitária do governo em níveis de conteúdo, custos e alocação dos recursos. Quanto à aplicação das verbas publicitárias, observa-se que o critério básico deve levar em conta não apenas a eficácia do veículo, mas principalmente fatores de ordem social. Este critério inspira-se na experiência de outros países, como a Suécia, onde o governo, para garantir a pluralidade de fontes, subsidia as atividades e veículos de comunicação que não dispõem de condições para competir no mercado, mas que têm grande importância do ponto de vista social, político e cultural. Como medida de proteção à publicidade nacional, recomenda-se a manutenção da política de reserva de mercado para agências de propaganda nacionais, em toda a publicidade oficial. E ainda que se estabeleçam restrições à instalação de agências de publicidade multinacionais, assim como à veiculação de peças publicitárias produzidas no Exterior e apenas “traduzidas” para o Brasil. Sugere-se ainda a cobrança de uma taxa sobre toda publicidade oficial no rádio e na televisão, destinada à criação e manutenção de um fundo para subsidiar veículos menores ou grupos sem recursos para desenvolver atividades de comunicação social (partidos políticos, associações comunitárias, sindicatos, etc.).

Com relação à Radiobrás, recomenda-se a completa reestruturação de suas emissoras dentro de uma linha de compromisso com a democracia. Particularmente, menciona-se a necessidade de se reformular a política das emissoras de rádio e televisão localizadas na região amazônica, orientada pelos critérios da ideologia da segurança nacional durante o autoritarismo.

Para a EBN propõe-se a reformulação da “Voz do Brasil”, programa informativo dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, transmitido nos dias úteis para todo o território nacional por uma cadeia de cerca de 1.400 emissoras de rádio. Uma das sugestões é descentralizar “A Voz do Brasil” incluindo noticiário local e regional. Outra é de que a EBN estabeleça convênios de intercâmbio informativo com agências noticiosas de outros países, especialmente da América Latina e de regiões subdesenvolvidas. Propõe-se maior integração da EBN com a rede de televisões e rádio educativas, para o fornecimento de noticiário nacional, e com as universidades. E a adoção pela EBN de novas tecnologias baseadas na

informática para o fornecimento de informações a bancos de dados e videotexto.

Para todas as agências estatais de comunicação recomendam-se medidas democratizantes, como a criação de conselhos administrativos e editoriais de que participem entidades da sociedade civil e profissional de comunicação que trabalhem nessas agências.

### *Sistema Público de Comunicação*

Propõe-se a criação de um sistema público de comunicação – ou seja, nem privado-comercial nem sob controle estatal, mas dirigido por organismos representativos dos diversos setores da sociedade. Para concretizar a criação deste sistema alternativo recomenda-se:

– Transformar a Radiobrás e a Funtevé, hoje controladas pelo Estado, em entidades de direito público, dirigidas por conselhos representativos da sociedade civil e dos partidos políticos. Paralelamente, desenvolver sistemas regionais, municipais e comunitários de comunicação social (jornais, emissoras de rádio e de televisão, grupos de teatro e de cinema, etc.), estimulando-se iniciativas de associações de moradores, profissionais e de classe, artísticas e culturais e as próprias prefeituras. No caso da televisão, recomenda-se a reserva dos canais em UHF para esta finalidade, pois, por suas características técnicas, a transmissão em UHF permite a existência de maior número de canais por área.

### *Novas Tecnologias*

As recomendações sobre novas tecnologias de comunicação não descem a detalhes, mas são claras no que diz respeito aos critérios que devem orientar a sua introdução. Destaca-se o comportamento freqüente de se analisar a sua conveniência exclusivamente do ponto de vista economicista da eficácia. Os critérios devem ser políticos, econômicos e sociais. É fundamental que sua introdução não acarrete desemprego nem maior concentração de poder na área da comunicação. Chama-se a atenção para o modelo de propriedade, pois se acredita que, sendo um campo novo onde não existem ainda interesses consolidados, oferece a oportunidade de criar novas formas de gestão sob controle público. Finalmente, recomenda-se que a política de introdução de novas tecnologias de comunicação leve em conta critérios de prioridade social no seu uso.

### *Liberdade de Expressão*

Evidentemente que várias mudanças propostas em outros itens têm por objetivo democratizar a comunicação. Sob este título, no entanto, se tem em vista a legislação cujo objetivo explícito é controlar a liberdade de

expressão. Destacam-se a Lei de Imprensa, Lei de Segurança Nacional, legislação de censura a espetáculos e diversões e o Código Brasileiro de Telecomunicações. Propõe-se a reformulação da Lei de Imprensa, ou mesmo a sua extinção, por considerar-se que os crimes passíveis de punição em matéria de opinião, como os de calúnia e difamação, já estão previstos no Código Penal. Propõe-se, da mesma maneira, a reformulação da Lei de Segurança Nacional e do Código de Telecomunicações no capítulo de punições às emissoras de rádio e televisão, considerado cerceador da liberdade, embora se recomende cautela nessa reformulação a fim de se resguardar o interesse público. Quanto à censura propõe-se a extinção de toda a legislação de censura a espetáculos e diversões, substituindo-a por um sistema meramente classificatório de espetáculos por faixas de idade

### *Direito à Informação*

Ainda como medida legal articulada como as medidas propostas no item anterior, propõe-se a inserção na Constituição do princípio do direito à informação. A mudança tem inegável significado por transformar em direito o que hoje é no máximo reconhecido como liberdade.

### *Concentração dos Meios de Comunicação*

Adotar medidas que desestimulem a concentração de propriedade geográfica dos meios de comunicação.

### *Acesso às Mensagens*

Promover a redistribuição da informação e de outros produtos culturais veiculados pelos meios de comunicação, de forma a possibilitar o acesso equitativo por regiões e por grupos sociais.

### *Cultura Nacional*

Adotar medidas de proteção à produção artístico-cultural nacional, entre eles a garantia de financiamentos, reserva de mercado e criação de mecanismos eficientes de produção, distribuição e exibição.

### *Educação para a Comunicação*

Incluir nos diversos níveis de ensino formal matérias sobre Comunicação Social, proporcionando à população instrumentos de análise crítica dos meios e mensagens.

*Nova Ordem Mundial*

Apoiar as iniciativas para o estabelecimento de uma Nova Ordem Mundial de Informação e Comunicação – Nomic, corrigindo-se os atuais desequilíbrios na posse e controle dos recursos de comunicação. Nesse sentido, apoiar e desenvolver iniciativas de integração com os países latino-americanos e em desenvolvimento.

*Telecomunicações e Satélite*

As propostas abrangem os seguintes aspectos:

*Sistemas de Telecomunicações* – Recomenda-se a adoção de medidas que permitam o melhor aproveitamento da infraestrutura de telecomunicações implantada nos últimos vinte anos. A política de ampliação e modernização da infraestrutura instalada deve ter por objetivo desenvolver a tecnologia nacional. Nesse sentido, propõe-se o cancelamento de todas as contratações de centrais CPA-T a empresas sob controle de multinacionais, reservando-se este mercado para o desenvolvimento de tecnologia nacional.

*Política Industrial* – Levando-se em conta que o Ministério das Comunicações é o comprador único do setor, recomenda-se uma orientação nas compras que possibilite o desenvolvimento da tecnologia e da indústria nacionais. Deve-se ter em vista, sobretudo, o desenvolvimento tecnológico da microeletrônica e o beneficiamento de matérias-primas estratégicas.

*Serviços* – Propõem-se mudanças radicais no sentido de atender às carências da população e às limitações de recursos do país. A política de serviços deve-se orientar para atender aos usuários de menor renda, tanto em matéria de telefonia quanto de bancos de dados.

*Satélite* – A utilização do sistema de satélite doméstico deve ser orientada para o atendimento dos interesses da maioria da população. Ao mesmo tempo, sugere-se que seja estudada a oportunidade de criação de um programa de desenvolvimento de um satélite nacional de telecomunicações, aproveitando-se os esforços que vêm sendo feitos pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais para o desenvolvimento de um satélite nacional, a ser lançado em 1989, para coleta de dados meteorológicos e sensoriamento remoto.

*Legislação e Administração* – Recomenda-se o enquadramento da política industrial de telecomunicações na Lei de Informática. Para isto,

propõe-se que seja atribuído ao Conin – Conselho Nacional de Informática a competência para definição de critérios que compatibilizem esta política com os objetivos da política de informática.

Recomenda-se ainda a elaboração de um anteprojeto de lei para um novo Código de Telecomunicações que incorpore os avanços tecnológicos do setor. Este Código, a ser aprovado pelo Congresso Nacional, deve garantir o respeito ao interesse social.







