

## RESENHAS REVIEWS

Maria Teresa Micheli Kerbauy (\*)

RESENHA/8

SANTOS, Wanderley Guilherme dos, **Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira**, Rio de Janeiro, Ed. Campos, 1979, 138 p.

O livro de Wanderley Guilherme dos Santos se constitui numa contribuição extremamente significativa para o estudo de políticas públicas, dado não apenas ao crescente interesse entre os cientistas políticos pelo tema, como também ao incipiente desenvolvimento do mesmo no Brasil. É certo que não existe no texto uma teoria explicitamente elaborada a respeito da política social brasileira, mas o próprio autor reconhece ser este um trabalho exploratório onde as questões referentes à política social brasileira são perpassadas por um exercício metodológico a respeito da cientificidade da política. “Em realidade, a análise de políticas públicas não consiste em nada mais do que um rótulo novo para o vetusto exercício de investigação e formulação de teorias sociais. Melhor dizendo, a análise contemporânea de políticas públicas trata, precisamente, da temática clássica das teorias sociais — a distribuição do poder, o papel do conflito, os processos de decisão, a repartição de custos e benefícios sociais por exemplo,

somente com a diferença de atentar, com maior cuidado, para a necessidade de demonstrar, ao contrário de apenas presumir ou imputar, a plausibilidade de suas hipóteses” (p.13, 14).

Segundo o autor, os problemas enfrentados no decorrer da pesquisa, foram muitos, desde as dificuldades em diagnosticar o estado social de um país e de avaliar as medidas cujo alvo era a maximização da justiça social; “ausência de informações pertinentes, precisas e confiáveis, inexistência de instrumental de análise capaz de decidir questões importantes” (p. 49), passando pela precisão do arcabouço conceitual, considerando ainda o problema das dimensões a serem selecionadas para compor no caso brasileiro o agregado “justiça social” e o sistema classificatório a ser utilizado.

A proposta básica da pesquisa gira em torno da explicação de quando e porque se modifica a política pública com relação à política social, admitidos

(\*) Professora Assistente do Departamento de Ciências e Filosofia do Instituto de Letras, Ciências Sociais e Educação — Campus de Araraquara, UNESP.

os parâmetros da acumulação e da equidade. Buscando respostas a esta questão o autor envereda pela teoria das elites passando por Mosca, Pareto e chegando a Michels, em quem se apóia para relacionar a tomada de decisões com a circulação de elites: "são as organizações e instituições de poder que convertem seus ocupantes em uma elite destacando-os da base social ou do público a que teoricamente deveriam obediência, e não o inverso. As instituições de poder se transformam em instituições de elite não porque vêm a ser ocupadas por seres particularmente distinguidos, mas porque os distinguem... É pela imposição de seus planos à coletividade, sancionados pela legitimidade das instituições que controlam, e freqüentemente, também justificados por critérios que elas próprias formulam que as elites se convertem em variável estratégica na determinação das políticas públicas" (p. 59, 60).

No entanto, as modificações na orientação de políticas específicas não estão na dependência de maior ou menor freqüência em que haja substituição nas elites decisórias. Outra variável induz estas modificações: a estrutura da *escassez* que na análise de políticas públicas aparece sob a forma dos estrangimentos que limitam os graus de liberdade das decisões "A medida em que a estrutura da *escassez* se modifica, o mundo aparece diferentemente para os tomadores de decisão, especialmente em relação ao tipo e quantidade dos recursos disponíveis, permitindo-lhes, assim, mudanças de orientação em políticas específicas, que não são necessariamente acompanhadas por mudanças na composição das elites" (p. 63).

Por outro lado, a estrutura da *escassez* pode promover a *diferenciação*

*social* ao induzir a emergência de organizações que têm por objetivo alterar a posição na estratificação social dos grupos que representam. A multiplicidade de organizações gera demandas constituindo-se em nova fonte de pressão para mudança na percepção e no comportamento das elites decisórias.

O autor, além de analisar as decisões políticas como variáveis dependentes, explorando as ligações com as mudanças no comportamento das elites decisórias, as analisa como variáveis independentes, pois mudanças na estrutura da *escassez* e na complexificação social podem ser conseqüência de decisões políticas prévias.

"Simultaneamente, contudo, enorme quantidade de decisões está sendo tomada por pessoas que não estão imediatamente interessadas nas conseqüências públicas do que fazem. Chamam-se aqui de *processos naturais* as semelhantes variações, politicamente incontroláveis a nível micro, e muito precariamente controláveis a nível macro", (p. 65). Entre estes processos, três são extremamente relevantes: o crescimento populacional, os processos de urbanização e a divisão social do trabalho. São eles processos não controláveis que geram variações na estrutura da *escassez* e na complexificação social.

É a partir deste quadro de referências que o autor procura analisar a política social brasileira, cujos marcos históricos mais importantes foram: 1930 a 1943, quando tem início a regulação social e é promulgada a Consolidação das Leis do Trabalho (1943); e 1966 a 1971, quando é criado o INPS (1966). No entanto, o texto não se prende única e exclusivamente a estes períodos. Aliados a uma breve exposi-

ção histórica a respeito da legislação social no Brasil, existem referências significativas ao período que antecede a década de 30, ao que medeia o fim do Estado Novo e à fase contemporânea da história brasileira.

O período da República Velha se caracteriza por um "laissez-faire" repressivo que vai ser substituído pela *cidadania regulada* de após 30, característica de um longo período da história republicana no Brasil. A cidadania regulada é entendida no texto como um conceito "cujas raízes encontram-se não em código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que, ademais, tal sistema de estratificação ocupacional é definido como norma legal. Em outras palavras, são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações reconhecidas e definidas em leis. A extensão da cidadania se faz, pois, via regulamentação de novas profissões e/ou ocupações, em primeiro lugar, e mediante ampliação do escopo dos direitos associados a estas profissões, antes que por expansão dos valores inerentes ao conceito de membro da comunidade. A cidadania está embutida na profissão e os direitos do cidadão restringem-se aos direitos do lugar que ocupa no processo produtivo, tal como reconhecido por lei" (p. 75).

"A regulamentação das profissões, a carteira profissional e o sindicato público definem, assim, os três parâmetros no interior dos quais passa a definir a cidadania. Os direitos dos cidadãos são decorrência dos direitos das profissões e as profissões só existem via regulamentação estatal. O instrumento jurídico comprovante do contrato entre o Estado e a cidadania regulada é a carteira

profissional que se torna, em realidade, mais do que uma evidência trabalhista, uma certidão de nascimento cívico" (p. 76).

Após 1945, modificações significativas ocorrem na estrutura ocupacional, na estrutura da escassez, assim como no processo de urbanização. Apesar das objeções às práticas e instituições herdadas do Estado Novo, pouca coisa será alterada até 1964. "A vazão dos conflitos sociais para fora das instituições herdadas do Estado Novo, não encontrou resposta institucional à altura tendo por resultado líquido a radicalização das demandas e a intolerância política crescente dos diferentes atores sociais, as quais associadas à capacidade cadente do Estado de produzir e de alocar terminaram por produzir o contexto de paralisia governamental e administrativa de fins de 1963 e princípios de 1964, que, em parte, ajudam a explicar o movimento militar de 1964" (p. 81, 82).

A dimensão política da cidadania brasileira entra em recesso, com a violação da ordem democrática de 1964. "De acordo com a retórica da nova elite governamental, tratava-se com o movimento de 1964, de criar condições para um desenvolvimento mais balanceado e justo da economia de mercado, afastados aqueles grupos que, de acordo com a versão oficial, buscavam substituir a ordem econômica e social prevalecte no Brasil" (p. 102). E de acordo com os sucessivos governos revolucionários, primeiro era preciso fazer o bolo crescer (acumular) para depois pensar em dividi-lo (reduzir desequilíbrios), ou seja, acumular estoques de bens disponíveis, para só depois de certo nível de acumulação tornar-se legítimo discutir a participação em seu usufruto.

Se a cidadania regulada foi a característica, do período pré-64, “poder-se-ia, agora, considerar a perspectiva vigente como a de patamares de cidadania, aquém dos quais o debate sobre justiça social seria ocioso” (p. 104). A noção de cidadania permanece destituída de “qualquer conotação pública e universal. Grande parte da população é pré-cívica e nela não se encontra inscrito nenhuma pauta fundamental de direitos” (p. 104).

Tendo sempre presente a questão da acumulação e da equidade, o autor chama atenção para o fato de que “as imposições da dinâmica dos conflitos, por um lado, e as necessidades de garantir a reprodução ampliada (acumulação) da riqueza social, por outro, induzem os governos a exercitar permanentemente o que se poderia chamar de “cálculo do dissenso”, isto é, a taxa

de injustiça, em favor da acumulação que será socialmente tolerada, ou, conversamente, a magnitude dos recursos que se podem subtrair à acumulação, em favor da equidade, sem prejuízo catastrófico para o processo ampliado de reprodução” (p. 125).

O que de marcante existe na análise da evolução da política social brasileira é o fato de que “os períodos em que se pode observar efetivos progressos na legislação social coincidem com a existência de governos autoritários. Nesta conexão, a experiência brasileira se aproximaria da estratégia bismarckiana de tentar obter a aquiescência política do operariado industrial em troca do reconhecimento de alguns de seus direitos civis” (p. 123), pagando a sociedade em seu conjunto um preço político bastante elevado.

Recebido para publicação em 4/04/80.