

A CONSTRUÇÃO INSTITUCIONAL DA DESIGUALDADE NO BRASIL

NATÁLIA GUIMARÃES DUARTE SÁTYRO

RESUMO

Este artigo visa demonstrar que os altos níveis de desigualdade de renda no Brasil são a expressão tanto da forma como se deu a construção da capacidade estatal no Brasil como pelo formato das políticas voltadas para a proteção social com características securitárias, regressivas e corporativas inaugurado por Vargas e expandido pelo regime militar que distribuíram direitos sociais como se fossem privilégios de classe e que não lograram êxito nas tentativas de políticas universalizantes. As políticas trabalhistas, a apropriação dos espaços de demanda e a supressão dos canais de representação formal, bem como o momento em que isso se deu, foram determinantes para os padrões atuais de desigualdade, pois impactaram na forma em que as demandas são encaminhadas dentro do processo político decisório, moldando nossa arena política e o comportamento dos grupos de interesse. Os resultados mostram que alteração nesse quadro só se iniciaram a partir da Constituição Federal de 1988. Para alcançar esses objetivos utilizaremos o arcabouço teórico e metodológico do neoinstitucionalismo histórico e as categorias analíticas da teoria de recursos de poder.

PALAVRAS CHAVE :

Desigualdade de renda; instituições políticas; políticas sociais; Estado; burocracia.

THE INSTITUTIONAL CONSTRUCTION OF INEQUALITY IN BRAZIL

ABSTRACT

This article aims to demonstrate that high levels of income inequality in Brazil are an expression of the building state capacity process in Brazil as the format of securitarian, regressive and corporate social protection, inaugurated by Vargas and expanded by the military regime. They had distributed social rights as if they were class privileges and were unsuccessful in attempts to universalizing policies. The labor policies, the appropriation of space demand and the removal of formal channels of representation, as well as the time at which it occurred, were instrumental in the patterns of inequality. It impacted the way in which the demands are routed within the process political decision-making, shaping our political arena and the behavior of interest groups. The findings show that changes in this situation only began from the 1988 Constitution. To achieve these goals we will use the theoretical and methodological framework of historical neo-institutionalism and the theory of power resources.

KEYWORDS

Income inequality; political institutions; social policies; State; bureaucracy.

SOBRE A AUTORA

NATÁLIA GUIMARÃES DUARTE SÁTYRO

Professora Adjunta IV do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais, possui graduação em Ciências Sociais pela UFMG (1996), mestrado e doutorado em Ciência Política IUPERJ. É coordenadora do Grupo de Pesquisa de Políticas Públicas da ALACIP (Associação Latino-americana de Ciência Política) e co-convênor do Research Committee “Welfare State and Developing Societies” na International Political Science Association.

Contato: nsatyro@gmail.com.

SUBMETIDO EM:

Novembro de 2013

APROVADO EM:

Setembro de 2014

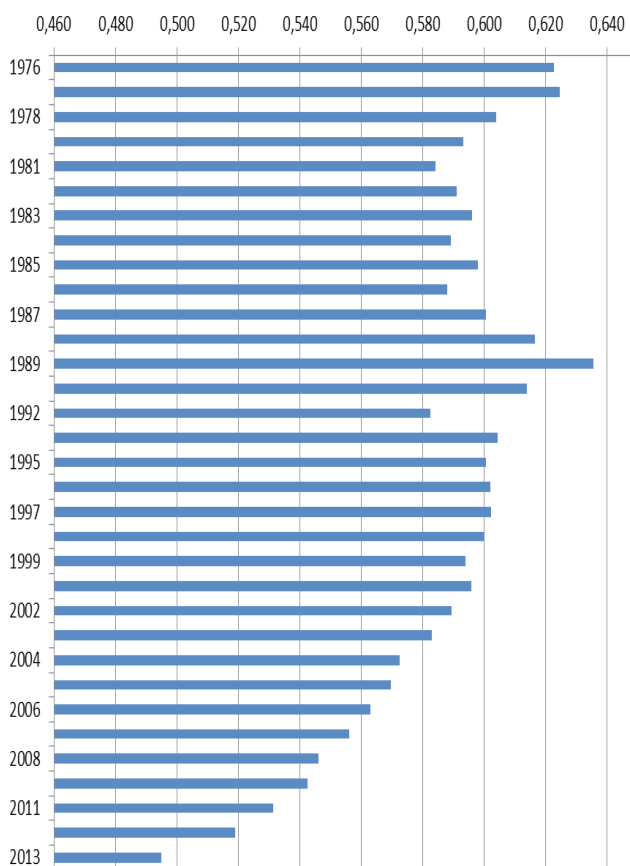
É sabido o grande destaque negativo ocupado pelo Brasil em comparações internacionais sobre a desigualdade da distribuição da renda. Esse cenário de desigualdade é conhecido tanto pelo senso comum quanto pela academia. São conhecidas também as suas consequências para a sociedade (Henriques 2000; Barros, Foguel e Ulyssea 2007; Ferreira 2000): Barros, Henriques e Mendonça (2001) argumentam que a pobreza no Brasil não é fruto da escassez de recursos, uma vez que, na prática, somos um país abastado em comparação com os demais no mesmo nível de desenvolvimento, para os autores é a desigualdade de renda que gera fome. Eles argumentam que o principal determinante da pobreza no Brasil é a estável e enorme desigualdade na distribuição de renda e não a escassez, absoluta ou relativa, de recursos. Agrega-se a isso o conhecimento defendido já há décadas de que a desigualdade funciona como empecilho real ao crescimento econômico (Barros, Henriques e Mendonça 2001; Alesina e Rodrike 1994; Castro e Pôrto Jr. 2007). Em 1968, Celso Furtado já defendia o argumento de que a *“elevada desigualdade da distribuição da renda no país condiciona um perfil da demanda global que inibe o crescimento econômico”* (citado por Hoffman 2001a:68).”

Diante dessas colocações, justifica-se a enorme produção acadêmica e técnica das últimas três décadas, com um reforço nos últimos anos, visando o entendimento e a explicação da evolução da desigualdade de renda em nosso país (Henriques 2000; Barros, Foguel e Ulyssea 2007; Soares et al. 2006; Soares et al. 2007; Sabóia 2007; Sátyro 2013; Pochamn 2007). Neste artigo, defendemos que a construção e a manutenção dos patamares de desigualdade aqui encontrados não podem ser explicadas sem que se ressalte, por um lado, o papel das instituições políticas, responsáveis que são pela formulação de políticas redistributivas e, por outro lado, a ausência de mobilização da classe trabalhadora por valores políticos universais. Alterações nesse cenário só aconteceram a partir da Constituição Federal de 1988 (CF 88) em função do redesenho institucional proposto tanto para o sistema político quanto para o sistema de proteção social.

Este artigo visa demonstrar que os altos níveis de desigualdade de renda no Brasil são a expressão tanto da forma como se deu a construção da capacidade estatal no Brasil como pelo formato das políticas voltadas para a proteção social com características securitárias, regressivas e corporativas inaugurado por Vargas e expandido pelo regime militar que distribuíram direitos sociais como se fossem privilégios de classe e que não lograram êxito nas tentativas de políticas universalizantes. As políticas trabalhistas, a apropriação dos espaços de demanda e a supressão dos canais de representação formal, bem como o momento em que isso se deu, foram determinantes para os padrões atuais de desigualdade. Isso porque esses fatores tiveram efeitos na forma em que as demandas foram encaminhadas dentro do processo político decisório moldando a arena política e

o comportamento dos grupos de interesse. Importa para nós entender o nascimento do sistema de proteção social no país que, conjugado com as características progressivas de nossa sociedade, potencializou as características concentradoras da política macroeconômica e importa também entender a persistência das instituições e a importância de fatores políticos e suas consequências para a conformação da desigualdade de renda (Acemoglu 2006; Skopol 1994; Skopol e Amenta 1986). Como o argumento aqui é histórico-institucional o recorte temporal será longo para demonstração do mesmo vindo desde a entrada de Vargas no poder até a Constituição de 1988. Para alcançar esses objetivos utilizaremos o arcabouço teórico e metodológico do institucionalismo histórico.

Gráfico 1 – Índice de Gini – 1976 a 2013



Fonte: Elaboração com base nos dados do Ipeadata.

Há uma vasta literatura que trata os determinantes da desigualdade de renda, em especial, da recente queda vista nesta última década (Sátyro 2013; Soares et al. 2007). Este artigo não tem a pretensão de decomposição do Gini ou de entendimento quantitativo da formação e distribuição de renda no Brasil. O objetivo é trazer um argumento histórico-institucional para entendermos a manutenção e a queda do Gini nos últimos anos, como pode ser visto no gráfico abaixo. Infelizmente não existe série histórica possível do Índice de Gini para todo o período analisado, trazemos aqui os dados desde 1976, acompanhando a Pesquisa Nacional por Amostra Domiciliar (PNAD).

A pergunta básica então é porque só houve redução da desigualdade de renda depois que os efeitos da CF 88 se fizeram sentir e antes disso a variação sempre foi residual? O trabalho mostra a existência de dois momentos distintos: toda a história da construção da capacidade estatal e de proteção social de Vargas aos Militares onde se observa a fragilidade das instituições representativas e o pós 88, quando os canais de representação de interesses se fortalecem há uma modificação no paradigma da proteção social mais universalista garantindo a proteção de todos.

Este artigo será dividido em seis partes, além dessa introdução. A seção 2 apresenta o arcabouço teórico do trabalho e descreve brevemente argumentos que mostram a importância da construção de instituições políticas e sociais que geram níveis maiores ou menores de desigualdade. A seção 3 descreve a formação da capacidade estatal e como timing da criação dessa burocracia conjugada à supressão dos mecanismos de representação formal gerou comportamento político que não visa o interesse público. As seções quatro e cinco tratam da formação do sistema de proteção social brasileiro e do mercado de trabalho. A intenção é destacar o processo paradoxal de construção da desigualdade de renda no Brasil mostrando como a construção institucional da proteção social, que visou redistribuição, produziu uma sociedade ainda mais desigual do que antes. A seção 6 discute brevemente a não alteração desse quadro institucional no decorrer do tempo até a promulgação da Carta Magna de 1988. Por fim, serão tecidas as considerações finais.

2 - INSTITUIÇÕES E CAPACIDADE DE MOBILIZAÇÃO DOS TRABALHADORES

Para explicar a má distribuição de renda no Brasil este artigo analisa as características institucionais que levaram a diferentes capacidades dos grupos de interesse conseguir resultados políticos favoráveis bem como o nível de estratificação gerado pelo sistema de proteção social criado e também as distorções causadas por suas próprias características. Trabalha-se com uma perspectiva formal das instituições, que enfatiza as regras e as características do sistema político, para mostrar por que o

processo decisório no Brasil foi moldado para dar acessos diferenciados (focalizados e regressivos) a diferentes grupos de interesse e como isso tendeu a gerar desigualdade. A hipótese central é de que as consequências das decisões políticas, em especial daquelas oriundas da arena constitutiva, tomadas em determinado momento do tempo, tiveram consequências duradouras na conformação dos atores que participam efetivamente do processo decisório tanto quanto na capacidade de terem suas demandas atendidas, mesmo que parcialmente, pelas políticas formuladas. Se pesquisarmos a estrutura formal das instâncias decisórias constitutivas da capacidade estatal e considerarmos como essa capacidade estatal molda as políticas públicas, entenderemos como os alicerces do processo de tomada de decisão permitem respostas baseadas em processos não democráticos aos grupos de interesse.

Podemos afirmar que os padrões de relacionamento entre Estado e sociedade e as normas constitucionais, ou a ausência delas, criam diferentes limitações à capacidade de grupos de interesse encaminhar suas demandas à arena decisória e, assim, moldam as expectativas e o comportamento político dos atores. Mais do que isso determinaram quais atores participarão do processo político. Esses constrangimentos políticos e institucionais norteiam o processo decisório e são resultado de como é desenhada a matriz de poder de cada país. É essa matriz que molda a capacidade de pressão dos trabalhadores e dos diversos grupos de pressão, de acordo com a teoria de recursos de poder (Esping-Andersen 1985; Korpi 1983). A construção de padrões não universais e informais de acesso ao processo decisório cristalizou comportamentos e exclusões de parte da sociedade desse processo que juntos são impactantes na distribuição de poder político que garante políticas mais voltadas para interesses privados ao invés do interesse público. Na ausência do universalismo de procedimentos, ou seja, das regras universais e abstratas que permitem uma igualdade de oportunidades a todos os cidadãos, estabelecem-se outros padrões baseados em princípios menos democráticos e que criam práticas de seleção enviesada e não representativa de toda a sociedade. Dessa forma, consolidam-se canais institucionais de atendimento diferenciado de demandas que geram menos políticas redistributivas e mais distributivas no momento da construção de nossa capacidade estatal deixando marcas indeléveis. Aqui podemos ver tanto o papel da burocracia quanto do desenho institucional nessa construção. Dessa forma, nosso argumento se baseia nas categorias analíticas clássicas do neo-institucionalismo histórico (Evans, Rueschemeyer e Skocpol 1994; Skocpol 1994 e 1992; Arretche 1995; Acemoglu D., Johnson S. e Robinson, J. 2002, 2003 e 2004).

3 - A CONSTRUÇÃO DA CAPACIDADE ESTATAL: SUAS CARACTERÍSTICAS E AS CONSEQUÊNCIAS

Imbuído das categorias do neo-institucionalismo, Edson Nunes, em estudo sobre as relações entre a sociedade e as instituições políticas formais também defende que a forma como as relações de classe são agregadas depende da conformação dada pelo sistema político e não simplesmente pelo mercado. Com base nisso, é que se constrói o argumento aqui desenvolvido. De acordo com o arcabouço apresentado acima, ter um sistema político que canaliza as demandas e que representa interesses sociais e políticos com base em algo diferente do universalismo de procedimentos tende a gerar desigualdade; principalmente em contexto já previamente desigual e heterogêneo social e economicamente como o brasileiro.

Quando Vargas assume o poder havia uma situação econômica e política bastante adversa. Externamente falamos da quebra da bolsa de 29 e como reflexo, internamente, a crise do café na economia. Para além disso, no âmbito político, o nível dos conflitos postos promoveram a Revolução que leva Vargas ao poder. Ou seja, Vargas teve desafios de ordem política, econômica e social que não eram negligenciáveis e para dar conta deles empreendeu várias frentes de ação e usou diferentes lógicas de ação. Com a Revolução de 1930 instala-se o que Boris Fausto denomina de Estado de compromisso na medida em que o movimento ali empreendido juntara forças de diversas facções políticas. O conceito de Estado de compromisso destaca a falta de um grupo político predominante e hegemônico. De acordo com o autor, a Revolução significa o fim da hegemonia da elite cafeeira, mas não sua substituição por outra classe ou grupo político; o jogo de forças mudara, mas não havia uma classe média politicamente capaz e autônoma para desbancar as elites tradicionais (Fausto 1972). E o mundo dos trabalhadores que estavam na rua naquele momento reivindicando direitos sociais e trabalhistas não encontrou suporte institucional para converter sua capacidade de pressão em políticas universais. Naquele momento, o Estado toma para si o papel de intermediador das várias facções políticas que enfrentavam as elites oligárquicas. Todavia, o que seria um ambiente propício para a construção de uma nação democrática sofreu uma interferência determinante no processo de construção das instituições voltadas para a conformação do processo decisório e para os canais de intermediação de interesses, o golpe de Vargas.

Aqui se faz necessário entender a importância do timing e da conjunção de cada um desses acontecimentos, do processo de construção do aparato de capacidade estatal e do regime não-democrático no qual esse processo se deu. Se essas mudanças na forma de representação de interesses são consequências de mudanças prévias na estrutura econômica e social elas também determinam a estrutura econômica e social dali para frente na medida em que estimula a participação de certos grupos e impossibilita as demandas de outros grupos nos canais formais. Um golpe no momento em que as

identidades de classes estão se formando matou no nascedouro a possibilidade de luta por um código de valores políticos democráticos, universais e participativos e dificultou o acesso de grande parte da sociedade ao processo político.

A construção do aparelho burocrático estatal gerenciado por Vargas traz consigo três dimensões importantes para nossos objetivos: primeiro, impedia os canais formais de representação de interesses: partidos e congresso, além do controle dos estados e das oligarquias locais via daspinhos; segundo, foi a necessidade do uso de insulamento para as políticas macroeconômicas como forma de isolar as decisões do clientelismo na administração direta e, por fim, o processo de cooptação e controle dos trabalhadores por meio da previdência é um fator explicativo para os altos níveis de desigualdade que se conformou no Brasil.

A supressão das instituições de representação de interesses e o formato não democrático de canalização de interesses

Aqui ressaltamos dois aspectos importantes que são inter-relacionados: o primeiro, é a relação inversa entre institucionalização do sistema partidário e clientelismo, e o segundo diz respeito à forma de organização da burocracia estatal e a preocupação com a representação de interesses. Como dito, o sistema político que se instala em função dos conflitos na arena política e social e pela insatisfação generalizada das diversas classes sociais que vão se constituindo nas duas primeiras décadas do século XX sofre um golpe depois de 4 anos de exceção e mais 3 constitucionais. Em 1937 Vargas passa a não ser mais um representante daquela diversidade, mas de si mesmo em um projeto de poder e não de construção de uma nação livre. Toda ditadura, por sua própria natureza, suprime os canais e os mecanismos formais de representação e intermediação de interesses políticos e demandas sociais, por meio da eliminação de partidos políticos, da supressão do parlamento, do banimento de oposição política. Assim nesse ambiente institucional, o que sobrou foi o clientelismo como linguagem informal que utiliza-se de redes informais e ágeis, mas que estão disponíveis para canalizar as demandas (Nunes 2003; Codato 2011; Abrucio, Pedroti e Pó 2010; Souza 1976). Tanto Vargas quanto o governo militar usaram desse artifício (Nunes 2003).

Podemos aqui pensar nos partidos como elemento fundante de uma arena democrática, portanto, a sua eliminação é um dos elementos fundantes da desigualdade na medida em que isso força a manutenção de canais informais de representação que, por natureza, não se baseiam em procedimentos iguais para todos. Souza faz a seguinte digressão ao contrapor regime partidário e clientelismo:

“a importância do partido como instituição em relação às outras forças que compõem a estrutura do Estado pode achar-se em relação inversa com a centrali-

zação deste. Não parece exagero generalizar, portanto, que o clientelismo declina em importância como forma de controle e utilização de recursos políticos quando a estrutura do Estado favorece a consolidação dos partidos como articuladores de alternativas e de objetivos nacionais; inversamente, a existência de uma estrutura estatal centralizada antes do surgimento do sistema partidário constitui, por si mesma, uma dificuldade à sua institucionalização e um estímulo à política clientelista.” (Souza 1976:90)

Assim, o timing da construção do aparato burocrático é extremamente importante para entender suas consequências pois ele nasceu antes dos partidos se consolidarem, nasceu no momento em que os trabalhadores construíam uma identidade de classe e suas duas grandes expansões se deram em períodos ditatoriais. De acordo com Campello de Souza, “*como os partidos não puderam consolidar sua função governativa, os burocratas desempenharam nas arenas de decisão o papel que os partidos não exerceram*, reforçando ainda mais a fragilidade das características democráticas das instituições (Souza 1976: 91).

A manutenção do clientelismo como canal de representação de interesses

Como já afirmado, a falta de acesso a canais formais faz com que outras redes sejam abertas. Vargas, então, fez uso do clientelismo para manutenção de apoio político, da sua legitimação. Tanto Nunes (2003), quanto Codato (2011) ressaltam que a ação de Vargas não destruiu as bases locais da República Velha, mas angariou seu apoio. Para Nunes isso acontece *através da criação de mecanismos para substituir os legislativos locais e a nomeação de interventores para desempenhar a função do governador e do prefeito*; mas Codato nos fornece informações importantes para entendermos o uso feito por Vargas do aparato que ele acabara de criar com fins de controle político. Em artigo que analisa o significado dos Departamentos Administrativos do Serviço Público (DASPs) do Estado Novo¹, Codato mostra como que a ordenação do sistema a partir de 37 era o inverso da estrutura de poder da Primeira República. Em contraposição ao forte Estado anterior, a República Velha fortaleceu o patrimonialismo. Ali tínhamos um Estado oligárquico estruturado por um aparelho patrimonialista caracterizado por redes informais de poder que formavam uma cadeia não hierárquica e permeável a depender dos atores sociais e políticos envolvidos. De acordo com o autor, o fluxo de transmissão da legitimidade do governo se dava do plano local para o nacional. O voto dos eleitores era controlado pelos coronéis e essa era a sua moeda de troca com o governo central. Se a República Velha se caracterizou pelos acordos tácitos da política dos governadores, pelo

1 Previsto pela Constituição de 1937, o DASP foi criado em 1938 e os denominados daspinhos que são unidades subnacionais foram criadas pelo Decreto-Lei 1.202 de 1939.

nível de informalidade das ações e processos políticos e por um processo ascendente do local para o central encontramos na revolução de 30 o momento de inflexão na construção de um Estado nacional (Lima Junior 1998; Codato 2011).

Segundo Codato o sistema montado por Vargas a partir dos daspinhos rearranjou a estrutura de poder. Primeiro pela supressão dos direitos políticos, ou seja, o sistema já não dependia do voto. Além disso, o poder central é altamente burocratizado e institucionalizado e encontramos uma rígida hierarquia entre os três âmbitos de governo: federal, estadual e local, onde um nível é subordinado ao outro, política e burocraticamente, via definições legais. Para o autor, apesar de o DASP e suas ramificações subnacionais figurarem de repartições administrativas eles configuraram-se como instituições políticas centrais para se entender o sistema de dominação ali implantado. Dessa forma, ele é um instrumento imprescindível para entender o novo compromisso interelites. Se a revolução de 30 rompe a estrutura de poder balizada pelas elites agrárias ela não as elimina, ao contrário, insere competição entre as próprias elites.

O Decreto-Lei 1.202 de 1939 foi pensado com o objetivo de reorganização do processo político do governo e de redistribuição de poder entre o centro e as unidades subnacionais. Para o autor havia dois obstáculos advindos do sistema de interventorias federais que não estavam de acordo com o projeto político de Vargas: a não regulamentação da organização burocrática da administração política de estados e dos municípios prevista pela Constituição e a inexistência de instrumento político capaz de impor obediência aos estados e de centralizar o processo decisório (Codato 2011: 324). Assim, o controle das oligarquias locais fazia parte de seu repertório de poder pois visava abolir uma série de canais políticos e práticas informais, sobre os quais ele não tinha controle, tanto quanto a diminuição da autonomia dos interventores. Dessa forma, Codato afirma que mais do que a centralização administrativa, o Decreto visa à centralização política do novo regime (Codato 2011: 327-328; Abrucio, Pedroti e Pó 2010)

Fundava-se ali um novo compromisso interelites que rompe com os antigos canais de intermediação de interesses do Estado patrimonial, que rompe com as oligarquias tradicionais, mas que não elimina o poder das oligarquias locais, fragmenta-o. Vargas cria um formato institucional que instaura novos canais para o processo decisório, minando o poder dos interventores e centralizando o poder. Nesse modelo político regional, não há representante da elite tradicional que tenha controle sobre o processo decisório. O Decreto 1.202 trata abertamente de 23 situações em que os decretos-leis no nível estadual precisariam de aprovação do presidente, além de proibir os estados de contrair empréstimos de forma autônoma. Ao minar o poder das elites oligárquicas, mas deixar que elas ingressem no aparelho burocrático estatal via os daspinhos, promoveu o pluralismo das elites. Dessa forma, ele não só inseria pluralidade como também inseria competição intra-elite (Codato 2011:329-334). Todavia, isso acontecia num ambiente sem canais formais de representação de interesses. E se não há representação para as

elites e para os mais organizados, o que dirá para a grande massa que nem mesmo do mercado de trabalho nascente estava incluída.

4 - A RELAÇÃO ESTADO E TRABALHADORES: O USO DA POLÍTICA SOCIAL

A política previdenciária fragmentadora e geradora de desigualdade

A literatura que enfatiza os fatores político-institucionais ressalta o papel tanto da mobilização da classe operária, quanto da variação das estruturas de poder político e institucional de Estados (Skocpol 1994; Esping-Andersen 1990; Korpi 1983; Arretche 1995) A pergunta central no clássico trabalho de Esping-Andersen proponente de uma tipologia de Estado de Bem-Estar Social é se, e em que condições, a mobilização da classe operária faz diferença na conformação de políticas sociais e como essa capacidade é matizada pelas diferentes matrizes de poder (Esping-Andersen 1990). Outros autores ressaltam também o momento da implantação de políticas sociais como determinante para a conformação das estruturas de proteção social.

Em “Estado sem cidadãos”, Teixeira mostra como no Brasil tanto a burocracia estatal quanto a classe trabalhadora foram aprisionadas pelas estruturas de cooptação e barganha. Existem aspectos que diferenciam os países latino-americanos na conformação de seus sistemas de proteção social que são importantes para se entender os resultados alcançados: o timing em relação ao Estado assumir a questão social como política pública, o grau de organização da classe trabalhadora neste momento, a experiência anterior dos trabalhadores em relação à proteção social, o desenvolvimento e o nível de estabilidade democrática por meio da organização e representação em sindicatos e partidos e a institucionalidade estatal e sua autonomia política no enquadramento das demandas sociais (Teixeira 1994: 184-185).

Aqui, no mundo do trabalho, o corporativismo fez a sua parte. Numa arena, como vimos, sem representação formal e na ausência de organizações de trabalhadores politicamente fortes, Vargas foi sagaz na utilização dessa ferramenta como controle político de conflitos. Oliveira e Teixeira (1986) e Santos (1979) caracterizam o corporativismo de Vargas com base em três pilares: a estatização do sistema previdenciário por meio da criação dos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs), o artifício de controle pela regulamentação das profissões e pelo processo de intervenção e controle sobre sindicatos (Oliveira e Teixeira 1986; Santos 1979; Malloy 1986; Medeiros 2004; Carvalho 2001) ao que acrescenta-se a forma de financiamento do sistema no decorrer do tempo com forte caráter regressivo (Malloy 1986).

A Lei Eloy Chaves, de 1923, inaugura a intervenção do Estado nas relações de

trabalho obrigando a iniciativa privada a adotar o seguro como forma de proteção contra riscos sociais por meio das Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAP). Ao tratar das CAPs, Malloy (1986) ressalta sua capacidade de dividir os trabalhadores e dificultar a formação de classe o que determinou seu comportamento político.

Assim, fortalece-se, pela política social, a estratificação oficial da sociedade brasileira. Segundo Malloy, na nascente da proteção social no Brasil já inaugura a diferença entre segurados e não-segurados, entre servidores públicos e os demais. Na medida em que no setor privado a proteção social foi introduzida desde o início com base em critérios legais e administrativos, enquanto, para os servidores civis e militares os benefícios nasceram como *direito adquirido com a função*, sem se exigir nem mesmo contribuições (Malloy 1986:49). Ou seja, o sistema já é inaugurado desarticulando e fragmentando.

Segue-se a isso, a estatização do sistema como dimensão estruturante do nosso argumento. É a partir de 1933, com o início dos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAP)², é que se pode dizer que o Estado assumiu, de fato, a questão social. Esta passa a ser tratada por política pública. Porém, o crescimento foi rápido: segundo Santos, em 1939 eram seis IAPs e cerca de 98 CAPs. Nas CAPs os segurados eram iguais verticalmente dentro de uma empresa, mas, funcionavam como núcleos sem comunicação entre si. Já nos IAPs eles se diferenciavam dentro de uma mesma empresa por estarem agrupados nacionalmente em uma categoria profissional. Isso dificultava a solidariedade entre aqueles de uma mesma empresa que passavam a ter diferentes status profissionais, portanto, estarem vinculados a diferentes IAPs e tinham acesso a um pacote de direitos distintos. Além disso, apesar de ser muito mais abrangente, os IAPs constroem identidade de categorias profissionais que competem entre si e, por consequência impossibilita a formação de uma identidade de classe trabalhadora mais geral. Segundo Malloy, “*em vez de mobilizar, o regime buscava cooptar seletivamente os segmentos do trabalho num processo geral de ‘inclusão controlada’*” (Malloy 1986:64-grifo do autor). Isso corrobora a hipótese de Esping-Andersen de que quanto mais centralizado o sindicalismo e maior a sua capacidade de pressão no parlamento, mais investimento será feito em políticas sociais. No caso brasileiro, o que se observa é um processo de negociação totalmente fragmentado e competitivo em um ambiente sem representação formal.

Vemos então, que essa conformação institucional moldou comportamentos políticos menos solidários e mais competitivos criando uma fragmentação institucionalizada e mundos estratificados. De um lado estavam aqueles que tinham proteção social e, de

2 1933 - Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Marítimos (IAPM); 1934 - Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Comerciários (IAPC); 1934 - Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Bancários (IAPB); 1936 - Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Industriários (IAPI); 1938 - Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Empregados em Transportes de Cargas (IAPETC); 1938 - Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado (IPASE).

outro lado, quem não tinha proteção social e, dentro dos segurados havia vários estratos em que os acessos eram diferenciados em função de diversos fatores, entre eles, sua inserção dentro do Ministério.

4.1 - O FINANCIAMENTO DESSA POLÍTICA

Um segundo fator que devemos ressaltar em função do nosso argumento é a forma de financiamento desse modelo corporativo de proteção social aqui instalado na medida em que ele foi fonte direta de redistribuição negativa de renda. Malloy ressalta que quando tratamos de instituições previdenciárias, tratamos de volumes maciços de recursos que possuem a capacidade de afetar direta e indiretamente a distribuição de renda de uma sociedade (Malloy 1986:110).

Vários autores apontam aspectos regressivos no sistema de proteção sejam relativos à distribuição de benefícios, sejam relativos à estrutura do sistema ou mesmo a aspectos meramente administrativos (Malloy 1986; Oliveria e Teixeira 1986; Boschetti 2006; Santos 1979). Mas quem faz uma discussão voltada especificamente para esse ponto é Malloy (1986: 110-119); elencamos aqui os principais aspectos por ele levantados como promotores de desigualdade. 1º) Partia-se do pressuposto de que somente os empregados urbanos ligados ao processo de industrialização deveriam ser cobertos. Há aqui uma premissa de que parte da população teria acesso a alguma rede familiar ou comunitária que a protegeria de eventuais riscos. Assim, parte expressiva da população formada por trabalhadores rurais, domésticos em geral e trabalhadores ligados precariamente ao mercado de trabalho urbano não possuíam um status profissional que os levasse a serem reconhecidos por lei. Dessa forma, estavam descobertos, não obstante pagassem indiretamente os benefícios dos segurados na medida em que o governo também entrou como um dos pilares de financiamento do sistema da previdência, então tripartite, sua contribuição é custeada por impostos indiretos. O que implicou que essa população não só não recebia nenhum tipo de transferência como ajudava a pagar os benefícios da parte coberta pelo sistema. 2º) Soma-se a isso o fato de conhecimento da comunidade que os empregadores sempre repassavam os custos que tinham para os preços dos seus produtos ou sob a força de menores salários, reforçando ainda mais o fator regressivo do sistema. 3º) Agregamos a isso o aspecto de que não havia igualdade nem equidade entre os programas e que o conjunto dos benefícios acessados eram distintos de acordo com cada IAP. O tratamento era diferente tanto entre os IAPs e as CAPs quanto entre os próprios Institutos. Na prática as categorias competiam pelos recursos do Ministério o que impossibilitava a criação de um comportamento político visando critérios universalistas e baseados em solidariedade (Oliveira e Teixeira 1986). 4º) Além disso, desde o início o

servidor público tanto civil quanto o militar sempre foram tratados separadamente, com muitos privilégios em comparação aos empregados do setor privado. 5º) Outro aspecto importante é que as transferências de renda ocorridas eram horizontalizadas na medida em que ocorriam dentro de uma faixa de renda indo dos jovens para os velhos e dos sadios para os doentes, mas daquela faixa. O sistema não comportava redistribuição vertical, de um patamar de renda para outro. Malloy aponta várias características do sistema que o tornam regressivo, entre eles estava o (6º) teto salarial para contribuição do segurado. Depois de 1940, a regra dizia que a contribuição variaria entre três e oito por cento e que limitava a um número específico de salários mínimos. Dessa forma, *“os empregados que recebiam até cinco salários mínimos contribuíram proporcionalmente com menos de sua renda total para um auxílio maior do que os que ganhavam menos de cinco salários mínimos”*(113) (Malloy 1986: 110-119).

Em suma, como afirma Malloy, a desigualdade que nasce da previdência social, ao contrário do que muito se apregoa, não é fruto da diferenciação dos benefícios por si, mas *“pela estrutura administrativa do sistema, sua forma de financiamento e seu modo de calcular e fornecer benefícios”* (Malloy 1986:51). Essa estrutura não só gerou direitos diferenciados como solapou a ideia de solidariedade de classe; classe esta que não se constituiu enquanto tal. Infelizmente, no melhor dos mundos, o sistema reforçaria os padrões antigos de distribuição de renda que já eram desiguais. E essa estrutura permaneceu.

4.2 - O PROCESSO DE REGULAMENTAÇÃO DAS PROFISSÕES

Ressalta-se também a importância do processo de regulamentação das profissões que construiu um alto nível de segmentação com consequências sentidas até hoje. Esta política instituiu uma importância sem precedentes ao status profissional uma vez que o trabalhador só acessaria direitos sociais e trabalhistas a partir do reconhecimento formal de sua profissão. A possibilidade de filiação a um IAP, portanto, de ter acesso ao seguro previdenciário se dava em função de seu status profissional, que era definido pelo governo federal. Isso leva ao que Santos (1979) denominou *“cidadania regulada”* entendida como aquela cidadania em que os indivíduos acessam seus direitos por via das leis, baseada num *sistema de estratificação ocupacional definido por norma legal* e não como resultado de conflitos políticos na arena decisória. E essa cidadania só é acessada por aqueles cuja ocupação é reconhecida por lei e não pelo pertencimento à comunidade nacional (Santos 1979: 75; Carvalho 2001: 124) Em 1939 Vargas cria a Justiça do trabalho, especial para julgamento das questões trabalhistas, em 1940 cria o salário mínimo que nasce regionalizado mas também impõe a ideia de uma remuneração mínima que garantisse as necessidades de subsistência, em 1943 ele cria a Consolidação

das Leis trabalhistas. Todos esses instrumentos utilizados por Vargas em sua política de controle. Dessa forma, só tinha acesso a todos os benefícios oriundos desses instrumentos e instituições aquele que cumpria os requisitos de estar em uma ocupação reconhecida por lei e de estar sindicalizado, portanto, uma política estratificadora (Santos 1979; Carvalho 2001; Oliveira e Teixeira 1986; Malloy 1986) .

4.3 - A APROPRIAÇÃO DOS ESPAÇOS DE DEMANDA

Outra de suas ferramentas mais fortes nessa empreitada foi sua ingerência direta nos sindicatos que começa com a Lei de Sindicalização de 1931. Além do processo de regulamentação das profissões, ou seja, do governo ser o único agente a poder definir quais ocupações têm qual status profissional, quando ele transformou o sindicato em personalidade jurídica pública e não mais privada, necessitando do reconhecimento do Ministério do Trabalho, sendo obrigado a enviar estatutos e relação de associados ao referido ministério, ele tomou para si o direito de determinar também as subcategorias de trabalhadores que poderiam constituir uma certa organização sindical. Ali, de acordo com os autores que tratam do assunto, o sindicato perdeu completamente sua capacidade representativa e passou a prestar serviços técnicos e consultivos ao próprio governo. Durante um certo período houve a manutenção de delegados dentro dos sindicatos e o governo acabou com a pluralidade sindical na medida em que impôs a unicidade sindical por categoria. Por fim, cabe dizer que a sindicalização não era formalmente obrigatória; no entanto, era somente por meio dela que se tinha acesso aos direitos e a determinados privilégios. Isto quer dizer que só os sindicalizados tinham férias, acesso aos benefícios da legislação trabalhista e podiam recorrer às Comissões e Juntas de Conciliação e Julgamento criada em 1932. Processo este que Oliveira e Teixeira denominaram ‘apropriação dos espaços de demanda’ (Oliveira e Teixeira 1986; Malloy 1986). Os economistas ressaltam que essa ação repressiva e manipuladora foi favorecida pelo peso limitado dos trabalhadores urbanos organizados naquele mercado de trabalho (Dedecca 2005: 100).

Oliveira e Teixeira corroboram essa ideia e mostram que foi tolhida, no plano dos trabalhadores, a autonomia decisória dos trabalhadores uma vez que perderam a *capacidade de reivindicação, mobilização e pressão* e na medida em que os sindicatos foram assumindo papéis muito mais recreativos, assistenciais e culturais (Oliveira E Teixeira 1986: 23). Segundo Santos, o trabalho não era tratado “*como categoria livre para organizar-se de acordo com a vontade dos trabalhadores, impedindo-os de escolher as organizações que os representariam.*” De acordo com Dedecca (2005) e com Mattos (2005) a recorrência de excesso de mão-de-obra disponível garantia baixos salários e jogava contra a organização sindical, assim, os trabalhadores eram movidos pelo medo de pagar o custo individual de estar fora dessa proteção (Dedecca 2005; Mattos 2005).

Quais são as consequências desse conjunto de políticas? Santos resume muito bem: “o resultado final foi que o sistema de previdência social e o sistema sindical encorajaram entre os trabalhadores uma orientação específica de grupo que os dividia e alimentava a competição intergrupos, minando qualquer base de solidariedade de classe”(Santos 79: 76) o que levava, na prática a uma competição pelo tempo e pelos recursos do governo federal na figura do Ministério (Santos 1979; Malloy 1986). A descrição desse processo corrobora os argumentos das teorias de recursos de poder (Esping-Andersen 1985 e Korpi 1983), pois mostram a não conscientização dos operários com uma ideia de classe e, portanto, a incapacidade de mobilização orquestrada dessa ‘não’ classe operária dentro de uma matriz de poder programada para segmentar. Não somente criou-se um ambiente institucional que segmentava setorialmente os trabalhadores como se solapou o sindicato, ou seja, desvirtuou-se a instituição que deveria fazer o papel de representação de interesses de classe.

5 - 1946: MUDANÇA DE CENÁRIO?

Apesar do retorno democrático, da reconstrução dos partidos e da formalização da representação de interesses no parlamento, o comportamento político havia sido moldado a ferro quente. A arena política democrática de 1946-1963 não mudou esse quadro. Não houve incentivos ou constrangimentos institucionais para uma mudança substantiva. Não houve nenhuma ação política que promovesse mudanças estruturais que levassem à revisão das características sistêmicas que promoviam a desigualdade entre os grupos. Ou seja, apesar de mudança no desenho institucional não se observou mudança no comportamento nem da classe política, nem dos trabalhadores que revertesse esse quadro.

Recorremos aqui a dois argumentos temporais. Primeiro, o argumento já desenvolvido acima, de que a inserção de política social antes da consciência de classe forjou uma classe operária segmentada e sem capacidade de pressão para a conformação de políticas universais ou mesmo sem interesse nessas. Como argumentou Santos, a construção da cidadania não veio pela luta por valores políticos advindos de uma classe unificada. Esse cenário político moldou uma ideia de cidadania não inclusiva, uma postura de defesa de direitos por parte daqueles que os tinham muito mais do que uma luta por direitos iguais para todos, em um cenário político recém-democrático. Segundo, soma-se a isso a importância do timing de criação do sistema partidário. A força da estrutura estatal centralizada criada antes da consolidação dos partidos gerara constrangimentos reais à sua institucionalização e promovera canais informais de encaminhamento das demandas (Souza 1976). Assim, apesar da estrutura formal democrática, o seu funcionamento não promovera o nível de competição política que modificasse o comportamento político de

modo substantivo.

Na área econômica tanto Vargas, já com um poder legítimo, quanto Juscelino Kubitschek utilizaram o mecanismo do insulamento burocrático com a criação de agências, autarquias, empresas estatais, entre outras, para proteger-se do clientelismo e das assertivas advindas dos grupos de interesse, da burocracia e do próprio sistema político (Nunes 2003). O insulamento foi uma forma da não promoção do debate no processo decisório e serviu para o governo impor suas preferências e promover o desenvolvimento (Loureiro, Olivieri e Martes 2010). Isso implica que a diretiva não foi de inclusão e de fortalecimento das instâncias participativas, mas de encontrar mecanismos, dentro do sistema democrático, que permitissem imposição de agenda.

Assim, podemos concluir que, apesar de estarmos em uma democracia, o cenário político-institucional não foi moldado democraticamente e não houve modificações no papel exercido pelos atores mais engajados politicamente e nem capacidade de pressão do restante da população.

Apesar de democracia, não houve uma mudança na consciência de classe dos trabalhadores que permitisse um aumento na capacidade de pressão, além de continuar a segmentação entre protegidos e não protegidos. Não é que não tenha havido modificações estruturais, mas elas não foram capazes de produzir uma classe reivindicante³. Portanto, toda a melhoria era muito mais na manutenção dos que já estavam dentro do que pelo aumento da inclusão dos demais, aumentando ainda mais a característica regressiva do sistema. Um cenário político que não gerava política redistributivas.

6 - O PERÍODO MILITAR - FORMAÇÃO DE MERCADO DE TRABALHO E O CRESCIMENTO ECONÔMICO

Antes mesmo de consolidarmos nossa democracia fomos novamente marcados em nossa história com um outro golpe, agora o dos militares. O cenário de 1963-1964 era um cenário de crise política e institucional, era o fracasso dos mecanismos democráticos para resolução de conflitos onde figuravam como atores tanto os partidos políticos quanto os representantes das classes sociais. A crise era tanto nos setores urbanos quanto refletia na organização dos trabalhadores rurais e nas invasões no campo (Santos 1986 e Filgueiras 2013). Os militares agiram reprimindo os movimentos esquerdistas, o movimento estudantil, o movimento sindical, as Ligas Camponesas as federações de

³ Em 1953 houve o agrupamento das CAPS em um único Instituto (IAPFESP) moldando um modelo estatal público de administração da previdência e da saúde. Podemos dizer que nesse período houve a uniformização da legislação sobre contribuições e benefícios, houve a centralização das CAPS em um único instituto, houve a criação do Ministério do Trabalho e Previdência Social (1960), houve a criação da Lei Orgânica de Previdência Social (Lops 1960), mas não houve modificações reais na capacidade de pressão daqueles não protegidos pelo sistema.

trabalhadores. Mais uma vez os canais de representação e de canalização de demandas estavam sendo se não destruídos, colocados na marginalidade.

O período militar foi marcado pela continuidade de políticas estratificadoras e geradora de diferentes segmentos sociais, fracassou em suas tentativas de políticas universalistas, reforçando o aspecto securitário da proteção social e promovendo a privatização da saúde. Mas o que ele mais se destacou foi por um crescimento econômico nunca antes visto. Entretanto, antes de falarmos sobre isso é necessário tratar novamente do nosso legado, nesse caso do legado do mercado de trabalho.

Para a construção do argumento aqui desenvolvido, é importante falar, mesmo que brevemente, da estrutura histórica do mercado de trabalho no Brasil que é o principal responsável pelos altos níveis de má distribuição de rendimentos. Alguns autores que trabalham a desigualdade a partir da constituição do mercado de trabalho mostram que é preciso considerar aspectos importantes do processo de formação do mercado brasileiro tanto quanto das relações de trabalho. Entre eles os que defendem que foram decisões políticas que levaram a um mercado tão segmentado e com tanta mão-de-obra desqualificada disponível. E é disso que se trata esse artigo.

A decisão política de importar mão-de-obra na passagem do trabalho escravo para o trabalho livre ao invés de utilizar a mão-de-obra excedente no Nordeste que, naquele momento, significava 50% da mão-de-obra do país implicou na recorrente abundância de força de trabalho disponível para o processo de industrialização (Dedecca 2005; Mattos 2005). Essa decisão política fazia parte de uma política macroeconômica que defendia a manutenção de determinados nichos regionais que eram importantes para a oligarquia. Para historiadores e economistas, *“o Brasil montou seu mercado de trabalho livre garantindo a preservação das atividades e dos espaços ocupacionais oriundos das fases anteriores de desenvolvimento capitalista do período colonial”* (Dedecca 2005: 97) e isso influenciou a distribuição regional da força de trabalho desde o início da industrialização. Os imigrantes, que eram mais qualificados, ocuparam um espaço específico. Ou seja, no momento em que era possível alterar ou mesmo corrigir a estrutura anterior (escravista e regionalizada) optou-se pela sua manutenção, pela não qualificação e pela não incorporação de negros e nordestinos. Mesmo que a partir de 30 esse cenário comece a se modificar, com a quebra do isolamento dos mercados regionais e com mobilização dos trabalhadores nordestinos para o sudeste brasileiro, o legado construído até ali impedia a absorção desses trabalhadores. De acordo com Dedecca, em 30, dado o processo imigratório, o Sudeste brasileiro já tinha seu mercado de trabalho livre montado e já não conseguia absorver adequadamente toda a força de trabalho advinda do Nordeste. Dessa forma, a industrialização que ocorre a partir de então, ocorre com altos níveis de disponibilidade de força de trabalho (Dedecca 2005; Mattos 2005). E a excessiva disponibilidade de mão-de-obra e a heterogeneidade educacional encontrada garantiam a prática de baixos salários.

Mattos (2005) também defende que o mercado de trabalho no Brasil se formou com forte segmentação. Para o autor, essa segmentação foi determinada por processo histórico da formação do capitalismo no Brasil caracterizada por forte heterogeneidade setorial. Processos muito distintos nas diferentes regiões levaram à montagem de mercados muito diferenciados: de um lado empregados dos setores industriais organizados, cuja estrutura salarial está submetida a lógicas administrativas baseadas em fatores tecnológicos, de outro, mercados regionais onde os trabalhadores não precisavam de praticamente nenhuma qualificação e onde os salários sempre foram decididos aleatória e contextualmente. Assim, a dinâmica de salários sempre se deu de forma muito heterogênea, determinada historicamente em função da convivência de setores atrasados com outros tecnologicamente avançados. Ou seja, é consenso que a estrutura do mercado de trabalho no Brasil sempre gerou inserções e salários muito diferenciados. Paralelo a isso veremos como outras decisões políticas relativas às relações trabalhistas e certos desenhos institucionais reforçaram ainda mais as estruturas que, por sua vez, geram desigualdade.

É com esse legado de mercado de trabalho e com o legado aqui visto de proteção social que entramos no período militar. E que muda no cenário político depois do golpe de 1964? No governo militar, mais uma vez houve supressão dos canais formais de representação de interesses e de canalização de demandas. Apesar de os militares utilizarem a expansão da cobertura do sistema previdenciário a segmentos antes não cobertos como forma de legitimação de poder, eles o fizeram mantendo a desarticulação entre os trabalhadores, jogando o valor dos benefícios para baixo e privatizando fortemente a assistência médica. Mais uma vez não há processos de organização sindical e política livres para a defesa de interesses mais amplos de todos os trabalhadores.

É no governo militar que se assiste a um crescimento econômico grande. Esse foi um período chamado de ‘milagre econômico’, em que nos primeiros 10 anos de ditadura assistimos a um alto crescimento do PIB (11%) e queda substancial da inflação. No entanto, esse crescimento se dá em um cenário ideológico peculiar. Na década de 70 os defensores da ideologia liberal pregavam que a desigualdade de renda não era um mal por si só. De acordo com Freedman, o crescimento econômico resolveria, ‘naturalmente’, a desigualdade, ou seja, a igualdade viria pela eficiência do sistema. No Brasil, essa ideologia pode ser lembrada pela célebre frase do então ministro da Fazenda Delfim Netto de que deveríamos “fazer o bolo crescer, para depois dividi-lo”. Hoje, o Brasil é usado como exemplo de como essa ideologia não funcionou na literatura internacional.

Se o arcabouço de proteção já era regressivo, se o legado do mercado de trabalho também gerava desigualdades, essa ideologia gerou um cenário de políticas econômicas e sociais ainda mais regressivas. O resultado foi um aumento substancial na desigualdade de renda. Podemos dizer que, geração de riqueza com o legado descrito acima, sem cenário político competitivo, sem canais formais de representação, sem canais formais

de redistribuição, com instituições burocráticas insuladas, portanto, pensadas para a não canalização de demandas, com políticas econômicas altamente regressivas, ou seja, a ausência completa de mecanismos de redistribuição levou a patamares de desigualdade nunca antes visto.

Quando termina esse período econômico áureo e vem a crise já no fim da década de 70, assistimos a uma mudança no cenário econômico e social: toda a ideologia pregada teve um custo social altíssimo. Assistíamos a altos padrões de desigualdade de renda e de pobreza em um Estado que não construiu mecanismos mínimos de proteção universal nem mecanismos de redistribuição. Sem isso, vimos o Índice de Gini alcançar os maiores patamares da história brasileira. Se na economia chamamos a década de 80 de ‘a década perdida’, socialmente, deveríamos chamá-la de ‘a década trágica’.

7 - DEPOIS DISSO O QUE MUDOU EM NOSSAS INSTITUIÇÕES?

Mudanças nesse cenário institucional só vieram a partir da Assembleia Nacional Constituinte em 1986 e com a CF-88. Na prática podemos afirmar que foi somente quando se passou da arena executiva para a arena parlamentar é que modificações substantivas nas instituições brasileiras tornaram-se possíveis, por um lado e, por outro lado, paradigmas de proteção social mais inclusivos entraram na agenda.

A CF-88 trouxe mudanças constitutivas para o nosso sistema político e para a nossa sociedade. Gostaríamos aqui de ressaltar duas dimensões das mudanças: uma do desenho institucional da federação e outra de um redesenho do sistema de proteção social. No primeiro conjunto, cabe ressaltar a introdução do voto universal estabelecendo o início de uma nova era no arranjo institucional brasileiro. A homologação da autonomia política de todos os entes federativos ficando proibida a alteração constitucional, por qualquer meio, que quebre a autonomia desses entes e, por fim, enfatizamos o princípio de descentralização na execução das políticas sociais. Redesenho institucional que garante autonomia de todos os entes, em especial o fortalecimento dos municípios, inclusive com poder de veto e ao mesmo tempo novas atribuições de políticas aos entes subnacionais para contrapor a uma história de peso no âmbito central de governo.

No que se refere às mudanças da dimensão social elas foram paradigmáticas na medida em que inseriu solidariedade em um sistema de proteção social que foi securitário durante cinco décadas. São vários princípios que remodelaram o sistema: 1º) A CF-88 transforma a Saúde, que até então era de natureza securitária, em direito universal instituindo o Sistema Único de Saúde. 2º) A CF-88 reconhece a Assistência Social como política pública, de natureza seletiva e não-contributiva, e isso implica numa redefinição do papel do Estado no fornecimento de serviços socioassistenciais. 3º) Dentro disso, a CF-88 reconhece o direito de idosos e de pessoas com deficiência que não possuam meios

de manutenção da própria subsistência, por si ou pela família, a uma renda mensal de um salário mínimo. 4º) Houve também a instituição da Previdência Rural, ou seja, até na Previdência houve inserção de solidariedade. Ou seja, houve o reconhecimento de direitos iguais aos trabalhadores rurais que contribuem com trabalho, apesar de não contribuírem monetariamente. 5º) A CF-88 reconhece o seguro-desemprego como direito social (apesar de que este já havia sido criado em 1986, ele não era direito). 6º) Ela instituiu o sistema de Seguridade Social constituído pela Saúde, pela Previdência e pela Assistência Social, instituindo conjuntamente um orçamento específico para tal. 7º) A Carta também determinou que não poderia existir benefícios que substituíssem aposentadorias e benefícios previdenciários que fossem menores do que um salário mínimo. Isso criou um mecanismo que, por meio de políticas de reajuste e valorização do salário mínimo, se pode atingir integralmente tanto aposentados e pensionistas quanto boa parte dos assalariados. 8º) A CF-88 tornou obrigatório e gratuito o ensino fundamental, levando à universalização das matrículas de crianças de 7 a 14 anos em 1998 no governo Cardoso. Em 2009, o governo Lula, por meio da Emenda Constitucional N. 59, altera o texto constitucional estendendo à educação básica a obrigatoriedade e a gratuidade. Dessa forma, passa a ser obrigatória a oferta para crianças e jovens entre quatro e 17 anos. No conjunto, o que vemos é uma mudança no quadro institucional e essas políticas vêm aumentando o capital humano no Brasil diminuindo o analfabetismo e aumentando a média de anos de estudo. Esse processo torna o brasileiro médio mais produtivo e isso implica em aumento de rendimentos auferidos⁴. Para se observar esses efeitos vale consultar Sátyro (2014) que mostra a melhoria dos indicadores sociais nas últimas décadas, em especial, na última.

De acordo com Sátyro (2014), no seu conjunto essa série de mudanças constitucionais inaugurou um novo arranjo institucional para a proteção social brasileira com elementos redistributivos, com a inserção de solidariedade no sistema e, por consequência, com o rompimento com um paradigma de proteção social exclusivamente contributivo (Sátyro 2014). E aqui mudanças nas instituições formais induziram mudanças no comportamento político. As mudanças ocorridas a partir desse redesenho institucional se observa principalmente nas políticas sociais: saúde, educação, previdência, assistência social e mais recentemente, habitação.

7 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

O artigo não pretende um argumento ingênuo diante da discussão interna na

4 Para a maior parte da literatura brasileira que trabalha com as causas da desigualdade de renda, a heterogeneidade educacional é o principal fator causador da má distribuição de rendimentos, para citar alguns: Ferreira 2000; Crespo e Reis 2006; Barros, Henriques e Mendonça 2000; Barros, Foguel e Ulyssea 2007.

Economia sobre quais são as causas da desigualdade de renda; esta tem raízes nas políticas de mercado de trabalho e na macroeconomia que foge ao escopo desse trabalho. O objetivo aqui é ressaltar como estas e outras (políticas) são decisões políticas e consequências das possibilidades reais de transformar em políticas as pressões advindas das classes trabalhadoras. A análise sugere que a construção de um determinado padrão de cenário político-institucional dificultou o papel de pressão dos trabalhadores, por um lado, e por outro, criou uma classe política e uma burocracia sem incentivos para promoverem políticas redistributivas, corroborando com a hipótese que guiou o trabalho. A continuidade do cenário político em um percurso institucional de longo tempo que comporta tantas mudanças nos permite afirmar que houve em nossa história uma continuidade mesmo dentro da mudança.

O processo de formação da proteção social e do desenvolvimento industrial promovidos pelo Estado brasileiro a partir de 30 concentrou capacidades estatais no governo federal tornando-o um ator poderoso no processo de construção institucional. Muitas ações ali implementadas promoviam uma relativa distribuição de curto prazo, mas promoveram uma estrutura que gerou desigualdade no longo prazo. O processo de fragmentação institucional do sistema de previdência que gerou diferentes acessos às diferentes categorias profissionais e a política de coordenação, cooptação e desmobilização da classe operária gerava ali na fonte uma sociedade altamente estratificada (Oliveira e Teixeira 1986). Em momentos em que todo o processo decisório esteve concentrado no Executivo, em função das ditaduras, a desmobilização da classe trabalhadora teve efeitos perversos para o longo prazo. Conjugado com a supressão dos canais formais de representação de interesses, restava os canais informais com critérios não universais de entrada que davam acesso diferenciados à arena política. Isso conjugado a uma classe política que acreditava que o crescimento econômico era compatível com desigualdade de renda gerou nossos padrões atuais de desigualdade.

Importante ressaltar como que o *timing* da inserção de determinados instrumentos aqui citados determinou uma estrutura de produção de políticas que não promove igualdade social, ao contrário, reforça padrões de desigualdade de acesso. Esse *timing* foi importante para a moldagem de padrões de comportamento que não necessariamente visam o interesse público e fragilizou a constituição do sistema partidário.

Foi preciso ressaltar o *timing* em que essas relações são estruturadas, em que a capacidade do aparelho estatal é construída pois ele é determinante para se entender suas características e suas consequências. O momento do golpe de Vargas é importante porque nenhuma força política estava organizada suficientemente para se formar como oposição a Vargas, então ele cooptou e controlou os trabalhadores com a política corporativista previdenciária, incorporou de forma fragmentada a classe média em seu projeto de construção do aparelho burocrático via emprego público. De acordo com Nunes

a combinação de fatores e o timing desta combinação é crucial”²⁵(...) “no Brasil, a moderna política do Estado precedeu a formação de classe na indústria; a regulação da cidadania perpassou a solidariedade de classe e interveio nas relações de classe; os arranjos corporativistas legais fixaram parâmetros e limitações para a cidadania dos operários; a revolução burguesa teve lugar quando muitos elementos do Estado moderno já estavam instalados (Nunes, 2003:25-26).

Novamente, esse mesmo movimento foi feito pelos militares que desmobilizaram os as Ligas, destruíram os partidos, proibiram os movimentos estudantis e sindicais.

Assim, o que se observou foi que durante toda a trajetória aqui revisada, somente quando a arena decisória sai do Executivo e vai para o parlamento é que se observam mudanças reais no desenho institucional com inserção de competição política, restauração do sistema partidário e autonomia dos entes federativos, além de inserção de princípios de universalismo e de solidariedade no sistema de proteção social. Um novo padrão de cidadania e, portanto, de possível oferta de serviços básicos só se deu a partir da promulgação da CF-88. Se voltarmos ao gráfico apresentado na introdução do trabalho, observamos que o índice de Gini cai a partir da consolidação dessas duas grandes alterações: nos canais de representação e interesses e na universalização da proteção social. Analisar como essas mudanças paradigmáticas se constituíram, ou não, em constrangimentos para os governos democráticos que se seguiram é agenda para outros trabalhos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRUCIO, PEDROTI e PÓ (2010). “A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas”. In: LOUREIRO, M.R., ABRUCIO, F.L. e PACHECO, R.S (orgs). Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- ACEMOGLU D., JOHNSON S. e ROBINSON, J. 2001: p.5 versão não publicada
- ACEMOGLU, D.; JOHNSON S.; ROBINSON, J. Reversal of Fortune: Geography and Institutions in the Making of the Modern World Income Distribution 2002, pp. 1231-1294.
- ACEMOGLU, D. (2006) MODELING INEFFICIENT INSTITUTIONS. NBER WORKING PAPER SERIES. Working Paper 11940.
- ACEMOGLU, D.; JOHNSON S.; ROBINSON, J. Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth 2004.
- ACEMOGLU, D.; JOHNSON S.; ROBINSON, J. Understanding Prosperity and Poverty: Geography, Institutions and the Reversal of Fortune 2003.
- ALESINA, A., RODRIK, D. (1994) Distributive politics and economic growth. Quarterly Journal of Economics, 109(2).
- ARRETCHE, Marta T.S. Emergência e desenvolvimento do Welfare State: teorias explicativas. Revista BIB, 39, Rio de Janeiro, set. 1995.
- BANCO MUNDIAL (2001). Chapter 2: Causes of Poverty and a Framework for Action. World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty. Washington, DC, World Bank: 31-41. (on ERes)
- BANCO MUNDIAL. Ferranti et al. (2003) Inequality in Latin America and the Caribbean: Breaking with History?. Cap 5 - Historical Roots of Inequality in Latin America and the Caribbean.
- BARROS, Ricardo. P; FOGUEL, Miguel N.; e ULYSSEA, Gabriel. (Org.) Desigualdade de Renda no Brasil: Uma Análise da Queda Recente. Brasília: IPEA, v. 2, 2007
- BARROS, Ricardo Paes de; HENRIQUES, Ricardo; MENDONÇA, Rosane. A Estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil. Rio de Janeiro: IPEA, jun/2001. 29 p. (Texto para Discussão nº 800). www.ipea.gov.br/pub/td/2001/td_o800.pdf
- BOSCHETTI, Ivanete. Seguridade Social e Trabalho - Paradoxos na construção das Políticas de Previdência e assistência Social no Brasil. Brasília: Letras Livraria/UnB, 2006.
- CARVALHO, J.M. Cidadania no Brasil: o longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.
- CASTRO, Rafael S. e PÓRTO Jr., Sabino da S. (2007). Efeitos da desigualdade de renda sobre o crescimento econômico no Brasil: uma análise não linear. Perspectiva

- econômica; v3, n1:27-61, jan./jun.
- CODATO, Adriano. (2011). “Intervenção estatal, centralização política e reforma burocrática: o significado dos departamentos administrativos no Estado Novo”. RSP. Brasília 62 (3): 321-339 Jul/Set.
- CRESPO, A. & REIS, M. (2006). “Efeito diploma no Brasil”. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/boletim_mercado_de_trabalho/mt31/08Nota2_Anna_Mauricio.pdf Acesso em: 19 Jun. 2012.
- DEDECCA, Claudio D. (2005) Notas sobre a evolução do mercado de trabalho no Brasil. Revista de Economia Política, vol.25, n1(97), pp94-111.
- DINIZ, Eli. 1997 Crise, reforma do Estado e governabilidade: Brasil, 1985-95. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge, Polity Press.
- EVANS, Peter, RUESCHEMEYER, D. e SKOCPOL, Theda. *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press. 1994.
- FAUSTO, Boris: *A Revolução de 1930: historiografia e história*, São Paulo, Brasiliense, 1972
- FERREIRA Francisco: “Os determinantes da desigualdade de renda no Brasil : luta de classes ou heterogeneidade educacional.” In Ricardo Henriques
- FILGUEIRAS, Fernando. *História da democracia no Brasil*. Texto preparado para aulas a ser publicado pelo DCP. Mimeo.2013.
- FURTADO, Celso. *Um projeto para o Brasil*. Rio de Janeiro, Editora Saga, 1968
- HENRIQUES, Ricardo (org) 2000. *Desigualdade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro. Ipea.
- HENRIQUES, Ricardo. (2000) *Desigualdade e Pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro, IPEA.
- HOFFMANN, Rodolfo. (2001a) Distribuição de renda e crescimento econômico. *Estud. av.*, São Paulo, v. 15, n. 41, Apr. 2001 . Available from http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142001000100007&lng=en&nrm=i so>. access on 01 Feb. 2011. doi: 10.1590/S0103-40142001000100007.
- HOFFMANN, Rodolfo. (2001b) *DISTRIBUIÇÃO DE RENDA : Medidas de Desigualdade e Pobreza*
- KORPI, Walter. (1983) *The democratic class struggle*. London.
- LANGONI, Carlos Geraldo. *Distribuição da renda e desenvolvimento econômico do Brasil*. Rio de Janeiro, Editora Expressão e Cultura, 1973.
- LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil. (1998) *As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos*. Revista do Serviço Público, v. 49, n. 2, 1998.
- LOUREIRO, M.R., OLIVIERI, C., e MARTES, A.C.B. (2010). “Burocratas, partidos e grupos de interesse: o debate sobre política e burocracia no Brasil” In: LOUREIRO, M.R., ABRUCIO, F.L. e PACHECO, R.S (orgs). *Burocracia e política no Brasil: desafios*

- para a ordem democrática no século XXI. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- MALLOY, James M. A política da Previdência Social no Brasil. Edições Graal (Rio de Janeiro) 1986.
- MATTOS, Fernando A.M. (2005) Aspectos históricos e metodológicos da evolução recente do perfil distributivo brasileiro. São Paulo em perspectiva, v19, n2, p.135-149, abr./jun.
- MEDEIROS. (2004) Texto: Papel Redistributivo das Políticas Sociais dos Anos 1930 aos Anos 1990 Texto discussão: IPEA 852. http://www.ipea.gov.br/pub/td/2001/td_o852.pdf
- NUNES, Edson (2003) A Gramática Política do Brasil. Rio de Janeiro: Zahar.
- OLIVEIRA, Jaime A. e TEIXEIRA, S.M.F. (IM) Previdência social – 60 anos de história da previdência no Brasil. Rio de Janeiro: Ed. Vozes,1986.
- POCHMANN, Márcio. Sobre a distribuição de renda. Fórum (São Paulo. 2001), v. 6, p. 29, 2007.
- PUTNAM, Robert D. Comunidade e Democracia – a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1ª edição 1996.
- SABOIA, João. (2007) O salário mínimo e seu potencial para a melhoria da distribuição de renda no Brasil, mimeo, IPEA, Rio de Janeiro.
- SANTOS, Wanderley Guilherme. Cidadania e Justiça. A política social na Ordem Pública Brasileira. Rio de Janeiro: Campus, 1979.
- SANTOS, Wanderley Guilherme. 1964: Anatomia da crise. São Paulo: Vértice, 1986.
- SÁTYRO, Natália . Política Estadual e Desigualdade: Por que alguns estados redistribuem mais do que outros?. Dados (Rio de Janeiro. Impresso), v. 56, p. 497-530, 2013.
- SÁTYRO , Natália G.D. Padrões distintos de bem-estar no Brasil: uma análise temporal. Opinião Pública. Vol.2. N2 agosto, 2014.
- SKOCPOL, T. e AMENTA, E. (1986). “States and social policies”. Annual Review of Sociology, vol. 12, pp. 131-157.
- SKOCPOL, Theda. (1992) Protecting Soldiers and Mothers.
- SKOCPOL, Theda. (1994) Bringing the State Back in: strategies of analysis in current research” In: EVANS, P.B.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, Theda. Bringing the State Back in. Cambridge, Cambridge University.
- SOARES, F. V.; SOARES, S.; MEDEIROS, M.; OSÓRIO, R. G. (2006) Programas de transferência de renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade. Brasília: Ipea.(Texto para discussão, n. 1.228).
- SOARES, Sergei; OSÓRIO, Rafael Guerreiro; SOARES, Fábio Veras; MEDEIROS, Marcelo e ZEPEDA, Eduardo. (2007) Programas de Transferência Condicionada de Renda no Brasil, Chile e México: Impactos Sobre a Desigualdade / Brasília.

- SOUZA, Maria do C. Campelo. 1976. Estado e partidos políticos no Brasil, 1930-1964, São Paulo, Alfa-Ômega.
- TEIXEIRA, Sônia. A montagem do padrão de seguridade social na América Latina: cooptação e regulação. In: Fleury, Sônia. Estado sem cidadãos. Rio de Janeiro, Fiocruz, 1994. p.175-96.