

S
UFRJ/IEI
TD274

040009-2

nº 274

**Questão Social e Análise
Econômica no Brasil:
1960 - 1980**

Maria Alice E. de Magalhães

TEXTOS PARA DISCUSSÃO



março 1992

Instituto de Economia Industrial
Universidade Federal do Rio de Janeiro

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA INDUSTRIAL



QUESTÃO SOCIAL E ANÁLISE ECONÔMICA NO BRASIL: 1960-1980(*)

Maria Alice E. de Magalhães
Março/1992



43 - 016625

(*) Este texto é um desdobramento do projeto Cidadania, Desigualdades e Política Social: o Estado de Bem-Estar Brasileiro numa Perspectiva Comparada, realizada junto com Mauro Stein e coordenado pela Profa Maria Lúcia T. W. Vianna.

FEA - UFRJ
BIBLIOTECA
Data: 09 / 07 / 93
N.º Registro: 040009-2

S
UFRJ/IEI

TD 274

ms 94370

FICHA CATALOGRÁFICA

MAGALHAES, Maria Alice Espinola de.

Questão social e análise econômica no Brasil: 1960-1980/
Maria Alice E. de. Rio de Janeiro: UFRJ/IEI, 1992.

44p. 21 cm. (Texto para discussão. IEI/UFRJ; nº 274).

"Este texto é um desdobramento do projeto: Cidadania, de
igualdades e Política social: o estado de Bem-Estar bra-
sileiro numa perspectiva comparada, coord. p/Maria Lucia
T.W. Vianna.

Bibliografia: p. 38-44.

1. Brasil-aspectos sócio-econômicos, 1960-80. 2. Desen-
volvimento Econômico-Brasil-1960-80. 3. Brasil-Política
Social-1960-80. 4. Distribuição de Renda-aspectos sociais.

QUESTÃO SOCIAL E ANÁLISE ECONÔMICA NO BRASIL: 1960-1980

A despeito das controvérsias, o período compreendido entre aproximadamente o início da Nova República (1985) e a conclusão dos trabalhos da Assembléia Constituinte (1988) tornou-se um marco, ou pelo menos uma referência obrigatória, para o debate sobre as desigualdades econômicas e sociais. Basta tão somente recordar o seu significado político naquele momento: a posição que ocupou, de um lado, nos planos de governo e propostas de políticas públicas assim como no próprio discurso governamental ("Tudo pelo Social") e, de outro, nas discussões que tiveram lugar na ocasião da elaboração da nova Constituição. O fato é que, em raras ocasiões estiveram tão em evidência os problemas relativos às profundas inequidades econômicas e sociais que marcam a sociedade brasileira - a acentuada disparidade tanto na repartição da renda como no acesso a um conjunto de bens e serviços que integram o que modernamente considera-se como os direitos civis e sociais do cidadão. Da mesma forma (e em grande medida relacionadas com a notoriedade da questão social no cenário político) as políticas sociais, entendidas como instrumento que permitiria minimizar alguns desses problemas, alcançaram um destaque político até então praticamente inédito. Nesse sentido, as flagrantes condições de pobreza e as carências de parte substancial da população foram discutidas e abordadas como uma questão de encaminhamento e solução vinculados, direta ou indiretamente, às ações do Estado. Mais que isto, os documentos e discursos oficiais revelaram a intenção do poder público de tornar prioridade de governo o equacionamento das desigualdades e, sobretudo da pobreza. O documento "Subsídios para a Ação Imediata contra a Fome e o Desemprego" elaborado pela Comissão para o Plano de governo-COPAG - em 1985, o programa de Prioridades sociais para 1985 e o Plano de Prioridades Sociais para 1986, por exemplo, ilustram essa intenção.

Também preocupados com esta questão alguns economistas apoiaram e envolveram-se mais diretamente com as intenções do governo da Nova República no que concerne à problemática social.

Entre eles destacaram-se os de tradição progressista - aqueles que de uma maneira geral vinham pensando e analisando o desenvolvimento capitalista no Brasil a partir de concepções e posturas teóricas críticas. Particularmente forte e marcante foi a presença no cenário político e no governo de técnicos e intelectuais vinculados as "escolas", que, na últimas três décadas, tornaram-se reconhecidas como núcleos de formação e difusão do pensamento crítico - onde as dimensões sociais e políticas estiveram constantemente incorporadas às análises econômicas.

Estimulados pelo clima de redemocratização política por que passava o país, no meio acadêmico e nas agências governamentais basicamente, proliferaram os debates e publicações relativos as desigualdades e pobreza e a capacidade das políticas sociais em reverter este quadro. Parte significativa desta produção esteve orientada para oferecer subsídios aos trabalhos da Constituinte e para atender ao processo de planejamento e reestruturação do sistema de proteção social, que então pretendia-se realizar. Nesse sentido, pode-se destacar, por exemplo, os trabalhos das Comissões de Reforma Tributária, Reforma da Previdência, Reforma Sanitária, Reforma do Sistema Financeiro de Habitação e o Projeto Afonso Arinos.

Do ponto de vista da análise econômica, ao se tomar o debate sobre as relações entre políticas sociais e desigualdades sócio-econômicas, que teve lugar em meados da década de 80, parece ter se processado, à primeira vista, uma ruptura teórica com uma tendência que permeou a análise crítica nos últimos 30 anos. Mesmo tendo clareza que estas interpretações não chegam a constituir um bloco homogêneo no que diz respeito ao arcabouço teórico que as fundamenta, desde a década de 60 vinha se mantendo um relativo consenso quanto a natureza mais estrutural que informava os problemas sociais e econômicos gerados pelo padrão de desenvolvimento capitalista no Brasil e sobre o caráter das soluções necessárias (ou desejáveis) para superá-los. Em meados dos anos 80, no entanto, despontavam indícios de que esta tendência teria cedido lugar para uma outra, que privilegia as ações

redistributivas do poder público como meio de minimizar as iniquidades:

"(...) a ênfase nas estruturas, recorrentes não só nos trabalhos de cunho econômico como nos estudos sociológicos, pressupunha o imperativo de uma alteração radical a nível da produção para que freiassem as tendências concentradoras da riqueza e empobrecedoras de crescentes setores da sociedade: o social, portanto, era percebido como subordinado ao econômico. O afastamento deste paradigma ocorreu na medida em que o social passou a ser identificado como um campo singular sobre o qual a (adequada) intervenção estatal poderia ser realizada com expectativas de sucesso. As transformações desejáveis para efeito de maior equidade social dar-se-iam, agora, não mais ao nível da produção e sim da "distribuição": agentes - 'clientelas' - consumidores de bens e serviços públicos seriam assim, alçados à condição equânime da cidadania". (VIANNA, 1990, p.17)

O debate que interessa aqui introduzir de modo mais sistematizado - a forma como foram analisadas as desigualdades sócio-econômicas e de que maneira foram elas articuladas com o desenvolvimento econômico no Brasil pelos economistas ditos progressistas entre os anos 60 e final dos 80 - traz como principal obstáculo à sua consecução a ausência quase que absoluta de registro na literatura (1). Faz-se necessário, portanto, um primeiro esforço para resgatar, ainda que sob a forma de uma abordagem preliminar e geral, as tendências analíticas que, de alguma maneira incorporaram a questão das iniquidades sócio-econômicas no Brasil.

1 - AS DESIGUALDADES NA VISÃO DA CEPAL: UM SUBPRODUTO DOS DESEQUILÍBRIOS ESTRUTURAIS DA PERIFERIA

Desde a década de 50 os estudos realizados na CEPAL sobre a natureza e dinâmica do capitalismo na América Latina constituíram-se em uma das principais matrizes do pensamento e análise econômicas no Brasil, tanto no que se refere ao

(1) Não que a literatura econômica - e particularmente nas suas correntes mais progressistas - deixe de analisar a questão das desigualdades econômicas e sociais, mas, principalmente, porque o material, na perspectiva que interessa aqui apresentar, encontra-se disperso, não sistematizado.

desenvolvimento e refinamento de seu quadro analítico-conceitual, quanto em relação à busca de superação crítica de seus pressupostos e paradigmas. Nesse sentido, o núcleo de questões levantadas pela CEPAL pode ser entendido como um dos grandes quadros de referência que veio orientar também, a partir de meados dos anos 60, as análises de alguns segmentos progressistas.

Por outra parte, apesar do mérito de ter inserido no debate econômico, de modo mais explícito, a questão social e de tê-la tratado sistematicamente já desde a metade da década de 50 - através das análises sobre o monopólio da propriedade da terra e o imperialismo - o pensamento socialista teve uma difusão e expressão menos significativas, em boa parte limitada teoricamente por sua estreita vinculação às diretrizes políticas do Partido Comunista (Cf. BIELCHOWSKY, 1988).

Em um universo ocupado majoritariamente por teorias e modelos voltados para explicar (e justificar) o sistema capitalista em países com industrialização em processo adiantado, as análises da CEPAL preencheram uma região teórica em aberto, fornecendo, a muitos economistas no Brasil dos anos 50/60, um instrumental analítico que lhes permitiu compreender alternativamente a origem histórica e os processos econômicos e sociais em curso.

Partindo do conceito CENTRO-PERIFERIA, o pensamento cepalino construiu um modelo que, a despeito de não focar diretamente a questão social, a vinculava explicitamente aos desequilíbrios estruturais das economias latino-americanas. Criada e aprofundada com o processo de divisão internacional do trabalho inaugurado com a primeira Revolução Industrial, a posição de periferia do capitalismo (em contraposição a de centro que qualificava os países industrializados e modernos) se caracterizava basicamente pela condição de uma economia com base produtiva pouco diversificada. De outra parte, a incorporação e distribuição dos benefícios advindos do desenvolvimento do progresso técnico (produzido nos centros do capitalismo)

difundiam-se em um ritmo mais lento e de forma irregular, entre as já especializadas atividades produtivas, o que caracteriza uma heterogeneidade tecnológica.

Decorrentes da especialização econômica e da heterogeneidade tecnológica, a tendência aos desequilíbrios estruturais (desemprego, inflação, deterioração dos termos de troca), dificultavam o desenvolvimento da economia e a superação da condição de periferia. Para livrar-se de tal condição e ingressar na modernidade, (com todas as benesses econômicas e sociais que esta traria consigo) era necessário e urgente levar adiante o desenvolvimento econômico-industrial, que passaria obrigatoriamente pela internalização da produção de bens de capital. A conclusão desse processo exigia, e mais que isto impunha como imprescindível, a intervenção ativa do Estado, quer assumindo para si o controle e a produção em alguns setores estratégicos para o desenvolvimento; quer, sobretudo, dirigindo as atividades de planejamento econômico, coordenando e administrando a expansão e diversificação das atividades produtivas e a tendência aos desequilíbrios estruturais. (Cf. BIELCHOWSKY, 1988).

A miséria estrutural - como foram designadas as imensas desigualdades econômicas e sociais nos países latino-americanos - encontrava suas raízes, e igualmente os mecanismos para sua própria reprodução, na mesma dinâmica que historicamente vinha conferindo à economia a condição de periferia (BARBOSA DE OLIVEIRA E HENRIQUE, 1990). Os baixos níveis de vida e a exclusão da maioria da população do mercado de trabalho e consumo característicos das economias industriais modernas seriam problemas ultrapassados na medida em que lograsse êxito o desenvolvimento da indústria nacional particularmente do setor produtor de bens de capital. Não obstante envolver instabilidades e dificuldades adicionais, por conta dos desequilíbrios estruturais, a industrialização nacional promoveria (automaticamente) como decorrência de sua realização, uma melhora efetiva e significativa das condições de vida da população. Ou

seja, um projeto de industrialização dirigido pelo Estado, (com as características e objetivos há pouco resumidos) era visto como a condição fundamental (e suficiente) para tornar superados todos os fatores que levavam à miséria estrutural.

A preocupação com as condições (e superação) da miséria estrutural encontra-se orientada, todavia, por uma concepção estritamente econômica (e economicista) do processo de desenvolvimento capitalista na periferia. Dentro desta perspectiva o pensamento da CEPAL constrói uma visão do social como um subproduto "técnico" do econômico, por este determinado mecanicamente como uma variável dependente de uma equação "matemática". De modo semelhante e com a mesma perspectiva, a atribuição conferida ao Estado (peça fundamental no processo de industrialização da periferia) não politiza a análise na medida em que esse Estado é percebido como uma entidade "neutra". Desse modo, a despeito da sua importância estratégica, o Estado não se torna ele próprio objeto de reflexão, o que reforça o caráter "técnico" da análise cepalina.

No Brasil a influência das teses cepalinas foi marcante nas análises e no pensamento econômicos, especialmente em algumas correntes vinculadas ao desenvolvimentismo. (2) Nesse sentido, destacaram-se sobretudo as idéias em torno dos argumentos favoráveis à intervenção do Estado na economia e à importância de sua participação na industrialização. Tais idéias não ficaram tão somente no plano do debate e polêmica entre liberais e desenvolvimentistas, na medida em que muitos destes últimos tiveram

(2) Em Bielchowsky, as idéias desenvolvimentistas encontram-se divididas em três sub-correntes no início da década de 60: a do setor público não nacionalista, a do setor privado e a do setor público nacionalista. Estas três correntes apontavam (com ênfase em aspectos distintos, conforme a concepção de desenvolvimento econômico que orientava cada uma) a importância da ação do Estado no processo de industrialização no país. As teses cepalinas, entretanto, exerceram uma influência significativa somente sobre o desenvolvimentismo nacionalista (BIELCHOWSKY, 1988). Por outro lado, alternativamente a revisão bibliográfica da Teoria da CEPAL realizada por Oliveira Filho (1991) mostra a convergência de diferentes segmentos progressistas para o projeto nacional-desenvolvimentista.

oportunidade de atuar concretamente no projeto de industrialização no Brasil pós-45.

A experiência brasileira de desenvolvimento industrial, cujo grande momento deu-se entre o final dos anos 50 e início dos 60, acabou por apresentar resultados não esperados e tampouco imaginados, contrariando expectativas mais otimistas (e ufanistas). A economia crescera em ritmo acelerado, sendo que o setor industrial vinha desempenhando um papel fundamental, neste processo. Tal expansão, acompanhada de uma intensa e rápida urbanização, não resultou, todavia, em benefícios econômicos e sociais proporcionais para os setores mais pobres e socialmente mais frágeis da sociedade. Ao contrário, em meio a um clima político extremamente instável, as desigualdades sócio-econômicas tornavam-se mais flagrantes, como registra Bielchowsky (1988):

"(...) surgiam condições concretas para uma crescente insatisfação popular. O processo de crescimento econômico anterior, apesar do grande avanço da industrialização, havia propiciado a aparição de miséria e desemprego urbanos a níveis inimaginados por aqueles que haviam acreditado na industrialização como solução para as questões sociais do país. Ao problema da baixa absorção de mão-de-obra nos setores modernos da economia, típico do estilo de industrialização brasileira e por si só potencialmente causador de tensões sociais, vinham somar-se (...) uma elevada inflação - que reduziu gradativamente os salários reais a níveis sempre inferiores ao pico alcançado em 1959 - e, com a recessão de 1963, um agravamento do problema de desemprego (...)" (BIELCHOWSKY, 1988, p. 477-478)

2 - CONCENTRAÇÃO DE RENDA: UM LIMITE ESTRUTURAL PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Apesar da influência e atração exercidas sobre as idéias e projetos desenvolvimentistas, as concepções de superação do atraso sócio-econômico (inclusive o estado crônico de miséria das massas) e dos desequilíbrios estruturais, através do desenvolvimento "planejado" da indústria nacional, converteram-se progressivamente em objeto de crítica por parte de muitos que as adotaram e participaram de sua sistematização analítica e conceitual. A crise econômica e social com a qual se deparou o país em boa

parte dos anos 60 constituiu, no plano da análise, um terreno fértil para reformulação das teses cepalinas e desenvolvimentistas e para o surgimento de novas contribuições acerca do desenvolvimento capitalista no Brasil. As consequências sociais do período de expansão econômica precedente trouxeram para o debate econômico algumas preocupações e idéias ainda embrionárias, que somente seriam elaboradas e melhor definidas posteriormente na década de 70, como será visto adiante.

De uma maneira geral, durante os anos 60, as questões distributivas passaram a receber maior atenção assim como tratamento teórico e analítico mais sistemático. Nesse sentido, as reflexões e análises procuraram aprofundar as investigações sobre as características e mecanismos que mantinham as relações entre o desenvolvimento econômico e a estrutura de distribuição de renda.

No início dos anos 60 a implantação de reformas de base especialmente a reforma agrária, - objeto de reivindicação e mobilização de diversos segmentos progressistas da sociedade, e alvo de ampla discussão parlamentar - despontavam, enquanto questões distributivas, como fundamentais na estratégia para viabilizar o crescimento econômico de longo prazo (3). Estes debates e propostas foram, entretanto, descartados da vida econômica e política do país com o movimento que conduziu os militares ao governo em 1964, que de resto, passou a considerar como oposição ao regime recém inaugurado as reflexões dirigidas para avaliação crítica do desenvolvimento capitalista no Brasil.

A ordem política que orientou os 20 anos de regime autoritário - marcado pela repressão sistemática às organizações sindicais e movimentos sociais, e pela suspensão dos direitos políticos e liberdades de expressão - certamente contribuiu para reforçar a dimensão social nas críticas ao modelo econômico

(3) A relação entre reformas de base e desenvolvimento no debate e análise econômica no período compreendido entre 1960/64 esta registrada em Bielchowsky (1988).

brasileiro. É claro que tal postura não refletiu unicamente um posicionamento político e ideológico mas também teórico. A preocupação com os aspectos histórico-sociais do desenvolvimento econômico, vinha se consolidando como tradição, herdada em larga medida da visão cepalina e estruturalista. Esta preocupação expressava, ao mesmo tempo, uma divergência teórica com princípios e teses de fundo monetarista e mais ortodoxas, presentes nos diagnósticos e propostas - como o Plano de Ação Econômica do Governo - PAEG de 1964 - da equipe econômica do novo governo. Segundo os estruturalistas, em nome da estabilização e modernização, os monetaristas defendiam medidas que aprofundariam as desigualdades sócio-econômicas, além de comprometer a desenvolvimento futuro da economia.

Em meio a crise e recessão a idéia de tendência à estagnação econômica encontrava receptividade entre alguns economistas estruturalistas de expressão, como Celso Furtado (1969). A instabilidade monetária e financeira ocorrida em 61/62 e especialmente a recessão iniciada em 1963, expressavam de forma contundente esta tendência. Inscritas nos marcos da CEPAL, as idéias estagnacionistas desenvolveram-se no Brasil centradas nos argumentos de insuficiência da demanda:

"Furtado vincula a estagnação econômica à perda de dinamismo do processo de industrialização apoiado na substituição de importações. Nesse sentido, centra sua análise na evolução e comportamento da estrutura da demanda, dependente, por sua vez, da distribuição de renda". (TAVARES, 1972, pg.160).

Desse modo, um dos eixos centrais da análise estruturalista recaía sobre a composição da renda e riqueza - marcadas histórica e estruturalmente por altos níveis de concentração, acentuados no processo de industrialização imediatamente anterior. Mantido inalterado o perfil de repartição da renda, a expansão do mercado para o setor industrial - um pressuposto para a retomada do crescimento - torna-se-ia praticamente inviável. Um mercado com dimensões relativamente reduzidos e, sobretudo, com baixo potencial de crescimento, acabaria por impedir a

diversificação e expansão do setor industrial (particularmente nos seus ramos mais dinâmicos) criando problemas de escala e reflexos negativos sobre os investimentos; promovendo ainda como decorrência, uma elevação dos níveis de desemprego. Com este diagnóstico marcado pelo pessimismo de uma conjuntura econômica recessiva, retomava-se o argumento já colocado no início dos anos 60, da necessidade de promover reformas institucionais e políticas econômicas que possibilitassem operar alterações na estrutura de repartição da renda a fim de reverter a tendência à concentração e estabelecer as bases para a retomada do crescimento econômico. Nesse sentido, e mantendo coerência com o pensamento cepalino, a análise estruturalista nos anos 60 aponta que os problemas sociais do Brasil seriam solucionados automaticamente a partir do equacionamento dos desequilíbrios da esfera econômica.

3 - DEMOCRACIA E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO: A REVERSÃO DO PROCESSO DE CONCENTRAÇÃO DE RENDA

O novo período de expansão econômica inaugurado a partir de 1968, expõe os limites das idéias de estagnação e insuficiência de mercado. A realidade mostrava através do novo ciclo de crescimento a viabilidade, até recentemente contestada por alguns, do avanço e modernização do setor industrial no país, não obstante a distribuição de renda e riqueza altamente concentradas, como destacaram Tavares e Serra em "Além da Estagnação" (TAVARES, 1972). O mercado, incentivado pelos mecanismos de financiamento criados com as reformas de 1964/67, reagia e acompanhava de forma positiva a expansão da produção dos setores mais modernos da indústria. A análise de Wells indicava que: "(...) as evidências (...) sugerem que as vendas de bens duráveis foram muito menos limitadas do que alguns autores supõem" (WELLS, 1975, p. 236).

Analiticamente, mesmo permanecendo em evidência as idéias sobre o caráter estrutural da pobreza e das profundas desigualdades de renda, se enfraquece a base de sustentação

empírica para supor estarem as soluções para tais problemas determinadas de forma automática e mecânica pela dinâmica da expansão econômica. Uma dinâmica que, segundo os indícios disponíveis, prescindia de qualquer esforço que buscasse obter maior equidade social e econômica; e mais ainda, que parecia reproduzir e reforçar em escala ampliada a tendência estrutural à exclusão de contingentes cada vez mais numerosos da população do acesso ao mercado e à existência social modernos. Para certos segmentos críticos e progressistas, em tal contexto e nestas circunstâncias, fazia-se necessário não apenas entender este processo e sua lógica, denunciando um padrão de industrialização e crescimento extremamente perversos, porque entre outros excludente, como também buscar soluções e alternativas socialmente mais justas. Esta perspectiva esteve presente como tendência em alguns estudos na primeira metade dos anos 70, particularmente nos ensaios reunidos na Controvérsia sobre distribuição de Renda e Desenvolvimento. (TOLIPAN e TINELLI, 1975).

Com os resultados do Censo de 1970 (IBGE), que registrou uma elevação no nível de concentração da renda pessoal frente à década anterior, tomava maior intensidade a polêmica econômica e política entre os que apoiavam o modelo econômico brasileiro e/ou participavam diretamente da execução das políticas e planos econômicos adotados pelo governo e aqueles que lhes eram críticos. Um dos centros desta polêmica localizou-se, justamente, em torno da relação entre as questões distributivas e as possibilidades de crescimento e desenvolvimento econômico.

O primeiro grupo, politicamente conservador, encontrava-se vinculado a uma orientação teórica monetarista "moderna", influenciada pelos trabalhos de Friedman (FRIEDMAN, 1988). Este grupo, conforme seus críticos, era formado por economistas "(...) justificadores tecnocráticos do status quo que persistem em tentar fazer crer à opinião pública que a ciência, com o esoterismo de sua linguagem e de suas técnicas de base matemática, aponta sempre em favor dos ricos (...)" (CARDOSO,

1975, p. 9). Nesse sentido concordavam e defendiam o estilo de expansão que implicava e pressupunha um processo de concentração de renda; entendiam o crescimento econômico e a busca de uma maior equidade sócio-econômica como processos excludentes entre si no tempo. Era preciso antes e acima de qualquer coisa criar as condições que promovessem o crescimento da economia e somente em uma etapa posterior (?) realizar uma redistribuição de renda (fazer o "bolo" crescer para depois reparti-lo). Na defesa desta tese, um dos argumentos mais utilizados e difundidos foi o de que o processo de redistribuição impediria a formação de poupança em volume suficiente para financiar os investimentos necessários para levar adiante e desenvolvimento econômico do país, além de promover uma aceleração no processo inflacionário.

Ainda conforme alguns conservadores, a questão distributiva seria resolvida, na sua maior parte, via mecanismos de mercado. Destacaram-se nesse sentido, idéias e teorias que sugeriam e defendiam que a redistribuição de renda estaria fortemente vinculada ao nível de escolaridade/qualificação dos indivíduos. Com argumentações baseadas na teoria de capital humano (4) estabelecia-se que a remuneração de um indivíduo tenderia a elevar-se na proporção em que sua produtividade no trabalho crescesse. Esta, por sua vez, estaria diretamente vinculada à variável educação/qualificação. Como decorrência de tal linha de raciocínio, uma mais equilibrada repartição da renda seria alcançada na medida em que se elevasse o nível de educação/escolaridade dos indivíduos, o que lhes melhor qualificaria para ocupar posições mais vantajosas no mercado e auferir maiores rendimentos do trabalho.

Nas abordagens progressistas, o questionamento das teses e teorias "neo-monetaristas" e a crítica do modelo brasileiro apresentavam sinais evidentes de ruptura com o arcabouço teórico

(4) Confira SHULTZ (1973). Um estudo de como a análise econômica clássica tratou a questão da educação e uma crítica teórica à teoria do capital humano, encontra-se em CASTRO (1990).

cepalino e estruturalista da década de 60. As reflexões preocupadas com a distribuição de renda e o desenvolvimento econômico estiveram menos marcadas pelas idéias da CEPAL e mais sistematicamente por categorias e referências teóricas marxistas e kaleckianas.

O maior ecletismo teórico resultou em contribuições e inovações importantes para as reflexões sobre a experiência brasileira, em particular, a questão das inequidades. Rompia-se com a idéia da existência de algum mecanismo automático (muito semelhante à "mão invisível") regendo a relação entre desenvolvimento econômico e reversão da tendência à concentração de renda e riqueza, como postulavam as análises cepalinas e estruturalistas. Uma maior equidade na distribuição de renda não era uma decorrência natural do desempenho positivo da economia. Ao contrário, a tendência à concentração guardava estreita conformidade com o padrão de acumulação implantado no país pós-50, orientado pela produção de bens de consumo duráveis.

"(...) a redistribuição da renda contra os assalariados e consumidores de base e em favor de certos estratos médios urbanos privilegiados passa a ser um pré-requisito para o funcionamento desse tipo de setores e não apenas um resultado a posteriori da concentração econômica urbana" (TAVARES, 1975, p. 59).

A crise de meados dos 60 e a retomada posterior do crescimento poderiam ser melhor compreendidos à luz de análises que tomassem por referência a estrutura de produção, suas características e a lógica das relações entre os diferentes setores da economia. Neste quadro analítico as questões relativas à demanda (insuficiência ou excesso) e aos desequilíbrios monetários revelavam-se antes como consequências do que causas determinantes da dinâmica do modelo brasileiro.

No nível da reflexão teórica, o esforço analítico foi dirigido para compreender a lógica e as articulações que vinham orientando o padrão de acumulação de capital no Brasil. Nesse sentido as atenções voltaram-se principalmente para as questões

relacionadas ao papel do setor público e do sistema financeiro em tal processo; as características e a dinâmica das relações inter-setoriais - especialmente na indústria - e à influência exercida por elas na conformação de um mercado de trabalho segmentado e na fixação dos salários, como pode-se observar nos artigos que compõem a "Controvérsia".

No plano de análise de política econômica tornaram-se alvo de críticas e denúncias as medidas que sancionavam e reforçavam o caráter perverso - no seu aspecto excludente e promotor de concentração de rendas - do padrão de industrialização. Em linhas genéricas, as políticas de estabilização de corte monetarista ortodoxo resultaram em recessão: aumento do desemprego, queda do salário mínimo no período 1964/67, e aumento da renda dos 10% mais ricos da população (Wells, 1975). Com a recuperação econômica por volta de 1968, a despeito de ter se elevado o nível de emprego urbano, aumentaram, por outro lado e de maneira significativa, as desigualdades entre as remunerações em benefício daqueles que tinham lugar no topo da hierarquia salarial (BACHA, 1975).

Em outro nível de análise, também procurou-se (re)destacar - mas com um enfoque distinto da década de 60 - o caráter estrutural que informava o perfil de distribuição de renda e riqueza no país. Com o aprofundamento e consolidação do modelo de desenvolvimento adotado, tendia a ser crescentemente custoso e moroso obter uma reversão na direção imprimida à estrutura de repartição de renda, desde sua origem caracterizada por altos índices de concentração (WOFFMANN, 1975).

De uma maneira geral, formou-se na análise crítica um relativo consenso em torno da idéia de que o modelo brasileiro não constituía a única via (ou forma universal) para o desenvolvimento econômico do país, como queriam seus defensores. Nesse sentido o encaminhamento da questão (re)distributiva passava por mudanças no padrão de acumulação, de forma que permitisse compatibilizar o crescimento econômico com maior

equidade na distribuição da renda e riqueza. Afastada a hipótese e a possibilidade de mudanças econômicas e políticas radicais no curto prazo, retomava-se como necessária - mas em um quadro teórico-analítico distinto do da década de 60 - a realização de reformas institucionais orientadas para a reversão da tendência à concentração da renda.

"Na verdade a experiência de qualquer país capitalista indica claramente que não há qualquer tendência intrínseca para o sistema distribuir automaticamente, seja riqueza, seja renda, sejam oportunidades. Que isso tenha de fato ocorrido em vários países avançados é um fato, mas consequência de atividades organizadas politicamente por parte dos grupos e classes interessadas no controle ou na influência sobre a estrutura de poder da sociedade, consubstanciada no aparato institucional do Estado" (MALAN e WELLS, 1975, p. 256/257).

"(...) é preciso concluir que as possibilidades de redistribuição da renda para baixo são extraordinariamente limitadas no capitalismo. Elas existem, no entanto, e sua realização depende em essência, das condições políticas que permitam aos diretamente interessados exercer maior influência na vida da nação" (SINGER, 1975, p. 100).

No contexto político da primeira metade dos 70, estas observações de Malan e Singer, soavam um tanto o quanto "radicais" no entender de economistas conservadores que apoiavam o modelo brasileiro e prestavam seus serviços ao governo. Entretanto - mesmo tendo sido expresso de modo contido, mas objetivo na maioria das vezes - parte significativa dos artigos da "Controvérsia" (e de uma maneira geral, das análises críticas então realizadas) tendiam a considerar como pressuposto para o enfrentamento das desigualdades estruturais econômicas e sociais a conquista da democracia e sua relativa estabilidade. Ou seja, as tentativas de se buscar soluções viáveis para tais questões - sobretudo nos seus componentes mais estruturais, mas não menos naqueles relativos à condução de curto e médio prazos da vida econômica - estariam envolvidas por uma série de constrangimentos e obstáculos, dados o modelo de desenvolvimento em curso e a ordem política que o respaldava. Por isso, entre outros motivos, a urgência em resgatar os direitos políticos da cidadania, a fim de que fosse permitido criar as condições e bases institucionais

para legitimação de reformas que viessem tornar menos concentrada a divisão funcional e pessoal da renda.

Apesar de enfatizar a predominância do econômico no encaminhamento das questões relativas às inequidades, os artigos da "Controvérsia", principalmente, revelam um entendimento mais politizado destas questões na medida em que destacam a importância do binômio Estado democrático/política econômica. Desse modo, rompem com a concepção da existência de mecanismos automáticos regulando a relação entre crescimento econômico e redução das desigualdades econômicas e sociais, que marcou de forma expressiva o pensamento cepalino e estruturalista até o final dos anos 60.

4 - ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO DAS DESIGUALDADES: O CUSTO SOCIAL DA CRISE ECONÔMICA E POLÍTICA

No final dos 70 início dos 80, a literatura econômica crítica formulava de maneira muito mais explícita que à época da "Controvérsia" suas considerações acerca da importância da democracia política para o encaminhamento dos principais problemas com que se deparava o país.

"(...) serão decisivas condições políticas, que não só permitam a definição do referido estilo (de desenvolvimento), como ensejem a mobilização social necessária para viabilizá-lo" (SERRA, 1982, p. 121).

"(...) e a condição sine qua non para a superação das dificuldades presentes exige que a sociedade brasileira resolva o impasse político que a paraliza" (MELLO e BELLUZZO, 1982, p. 158).

"A única forma do país estar preparado para renegociar/reescalonar a dívida, em bases decentes, que não atentem contra a soberania nacional, reside na adoção de uma política econômica, de recuperação ordenada e equilibrada do crescimento, com amplo suporte da população e do empresariado nacional" (COUTINHO e BELLUZZO, 1982, p. 193).

No que se refere ao debate sobre as desigualdades econômicas e sociais, todavia, praticamente nenhum estudo obteve a expressão e repercussão alcançadas pela "Controvérsia". De fato, a partir de meados dos 70, estas questões perderam

relativamente a posição privilegiada que ocupavam na análise econômica progressista. De um lado, o próprio rumo tomado pelas análises e reflexões no processo de superação do paradigma cepalino certamente concorreram para que os problemas distributivos e das inequidades estruturais fossem deslocados do centro do debate econômico.

"O processo de superação do paradigma da CEPAL implicou na separação analítica de dois objetos distintos: de um lado o processo de acumulação de capital a partir do polo moderno e especificamente capitalista da economia. De outro, a formação histórico-social das economias periféricas com seus antagonismos e problemas (...) estruturais. (...) Ao separar os dois objetos, os economistas passam a se concentrar no processo de acumulação de capital cuja inteligibilidade é captada a partir de um discurso mais universalista em que o quadro de referência é um capitalista inespecífico. Nesse sentido, não é possível nenhuma proposição explicativa para o núcleo de problemas que empolgava a economia da CEPAL: a miséria estrutural" (MEDEIROS, 1986, pp. 29/30).

Por outro lado, uma série de acontecimentos e processos que tiveram lugar no decorrer das décadas de 70/80 viriam também influir no sentido de reduzir a importância relativa da problemática das desigualdades na análise econômica.

No início dos 70 após pouco mais de duas décadas de expansão continuada, a economia mundial encontrava-se em meio a um movimento generalizado de reordenamento mais profundo, acompanhado em muitos casos de transformações sociais e políticas. Apenas para se ter uma idéia aproximada deste processo é oportuno indicar (sem a preocupação de estabelecer uma relação hierárquica) algumas de suas manifestações: a queda no ritmo de crescimento da produção e do emprego nos setores até então considerados como polos dinâmicos da economia nos países centrais; o concomitante movimento de expansão e difusão da tecnologia da informática - uma nova base técnica - e seus efeitos e reflexos sobre as estruturas e complexos industriais e no mercado de trabalho; as implicações destas mudanças sobre as finanças públicas e, especialmente, nas instituições e no funcionamento dos sistemas públicos de proteção social, que se

fizeram sentir com mais intensidade nos anos 80; o choque do petróleo no início da década de 70 e a aceleração da desestabilização do sistema financeiro internacional; o novo fôlego adquirido pelas idéias neoliberais na política e também na sociedade.

As manifestações deste movimento mais geral apresentaram-se no Brasil de forma mais clara e concreta, com uma defasagem de alguns anos, o que em boa medida, foi possível devido à posição central do Estado na dinâmica do desenvolvimento capitalista no país. Ao dar prosseguimento aos projetos de investimentos públicos em setores de infra-estrutura produtiva, o governo como que retardou os impactos da crise financeira mundial (Cf. REICHSFUL e COUTINHO, 1983). Por volta de meados dos anos 70,, entretanto, já despontavam os indícios de crise financeira (que de resto esteve presente, aprofundando-se inclusive, durante toda a década de 80) através da aceleração do crescimento dos custos da dívida externa, do aumento da dívida pública e da escalada ascendente da inflação. Apesar de situados em patamares relativamente baixos (e por isso, à primeira vista, não tão alarmantes) se comparados aos valores alcançados nos anos seguintes, a preocupação com o comportamento destas variáveis - seu papel, lugar e importância na dinâmica do capitalismo no Brasil - passou a ocupar uma posição de destaque na reflexão crítica.

Em linhas gerais, manifestou-se uma forte tendência a relativizar e qualificar a importância do plano internacional e das variáveis a ele relacionadas como causas da crise brasileira. Mais que uma manifestação conjuntural do capitalismo, a crise no plano internacional expressava, em última instância, o esgotamento de um padrão de acumulação. Nesse sentido, (re)enfatizava-se sua natureza estrutural.

"(...) a abertura de um novo ciclo expansivo exigiria que os investimentos fossem retomados de forma auto-sustentada, o que significaria desvendar novas fronteiras de expansão. Ora, este não parece ser o caso em nenhuma das economias industrializadas. (...) manti-

das as mesmas condições estruturais, serão rapidamente repostos os mesmos problemas do período 71/73 (...)" (COUTINHO e BELLUZZO, 1982, p.16).

Quanto ao Brasil, a crise também é explicada a partir de problemas estruturais do modelo econômico em curso.

"(...) os desequilíbrios agudos no balanço de pagamentos e a aceleração inflacionária (...) mais do que determinantes da crise interna são uma manifestação do esgotamento da fase expansiva" (TAVARES e BELLUZZO, 1982, p. 122).

Ainda segundo Tavares e Belluzzo (1982), tal esgotamento encontrava-se relacionado aos desequilíbrios estruturais das relações intersetoriais na indústria. Frente a sua baixa participação relativa na estrutura de gasto e da produção industrial, os setores de bens de capital e de consumo durável, não apresentavam condições para auto-sustentar sua expansão e tampouco o crescimento da economia.

De outra parte, discordava-se tanto das políticas de *stop and go*, quanto das medidas explicitamente ortodoxas de estabilização econômica. Estas últimas dificilmente estabeleceriam o equilíbrio das contas externas, o saneamento das finanças públicas, o controle do processo inflacionário de forma mais duradoura e da especulação financeira. Apontava-se ainda - e este era um traço que tradicionalmente caracterizava e distinguia as preocupações progressistas, no plano político e sobretudo, no teórico-analítico - para a falácia de que a política salarial fosse causadora do aumento da inflação e responsável pela queda no nível da produção, enfatizando também que as políticas recessivas vinham promovendo uma elevação dos índices de concentração.

"Ora, se os salários são reajustados segundo o INPC e os IPAs refletem a evolução dos preços ao produtor, podemos concluir (...) que os salários cresceram menos que os preços ao produtor, não tendo portanto "puxado" a inflação, mas, ao contrário, sendo "puxados" por ela". (SOUZA, 1983, p. 160).

"(...) as medidas que vem sendo recentemente adotadas pelo governo (com destaque para as áreas tribu-

tária, creditícia e de investimento públicos) (...) são suficientes para indicar a tendência geral dos formuladores da política econômica, no sentido da 'redistribuição' concentradora" (MIGLIOLI e SILVA, 1983, p.174).

E ainda conforme Souza, o aumento do custo da mão-de-obra observado em algumas atividades "(...) é independente da política salarial e decorre exclusivamente da queda na produção provocada pela política recessiva" (SOUZA, 1983, p.161).

O que se pode constatar, entretanto, e como anteriormente indicado, é que a questão (re)distributiva e as inequidades sociais tiveram menor destaque na análise econômica de alguns grupos progressistas nos primeiros anos da crise (entre meados dos 70 e início dos 80). Apesar de incorporarem as dimensões social e política em suas reflexões, as pesquisas e discussões estiveram dirigidas predominantemente para as questões relativas aos problemas gerados pela crise do sistema financeiro. Como tendência, a questão social foi tratada como um custo decorrente da crise.

5 - O PROCESSO DE DEMOCRATIZAÇÃO E O DEBATE SOBRE O RESGATE DA DÍVIDA SOCIAL

Os impactos sociais da crise e instabilidade financeiras e da recessão, que ocuparam parte considerável dos anos 70/80, tiveram no Brasil contornos particularmente trágicos. De um lado, porque ocorriam na presença de uma estrutura de repartição da renda e riqueza cujo índice de concentração era historicamente elevado. De outro, porque transcorriam também num cenário marcado pela inexistência/fragilidade institucional de organizações e canais de representação e negociação políticas para grande maioria da sociedade.

Em termos concretos, o desenrolar deste processo promoveu um agravamento da pobreza absoluta e relativa. Estas expressavam-se na redução do poder aquisitivo dos salários (via políticas de arrocho salarial e/ou inflação crescentes), e pelo rebaixamento do nível geral de vida da população.

(MEDEIROS, 1987). O aprofundamento das desigualdades traduzia, mais que um reforço da tendência histórico-estrutural de concentração de renda, um quadro de carências sociais que atingia níveis críticos com o crescimento da "(...) desnutrição, profusão de doenças endêmicas, baixa taxa de escolarização, favelização da população urbana e aumento da mortalidade infantil nas áreas mais carentes" (MEDEIROS, 1987, p.20).

Também exercendo influência significativa no aprofundamento das carências sociais, parte expressiva dos sistemas de infra-estrutura e prestações sociais públicas (das quais dependem em proporção considerável as condições de vida da maioria da população) sofreram progressiva saturação/deterioração durante as décadas de 70/80. Medeiros (1987), Abranches (1985) e, mais recentemente Teixeira (1990) identificam múltiplos condicionantes de tal processo de saturação/deterioração: o estreitamento da base de financiamento, mais diretamente vinculado à crise e recessão econômicas; os níveis de centralização e de burocratização alcançados nos processos decisórios; o uso político dos programas sociais e a falta de coordenação e integração frequentemente existente entre eles; e alguns outros tantos fatores passíveis de qualificar os problemas que caracterizavam (e em muitos casos ainda caracterizam) o perfil e funcionamento de grande parte da estrutura de prestação de serviços de utilidade pública e de benefícios sociais no Brasil. Enfim, os trabalhos destes autores permitem concluir que com maior ou menor intensidade e extensão de duração passaram por diferentes tipos de crise (econômica, financeira, administrativa e política) setores os mais diversos como transporte, saúde educação, previdência, serviços de assistência social, habitação popular e saneamento.

É num contexto de incerteza e instabilidade econômica e financeira, de deterioração dos níveis de vida e de visíveis sinais de tensão social que transcorre o processo de redemocratização política no país. Com a introdução da perspectiva de retorno dos direitos políticos também se difunde

pela população a expectativa de mudanças econômicas e sociais que lhe permitam melhorar suas condições de existência. De sua parte, o governo de transição democrática, que tem início em 1985, incorpora desde logo ao seu discurso a intenção de considerar como matéria prioritária o resgate da dívida social como primeira etapa da promoção da justiça social.

Comprometidas teórica e politicamente com a idéia da democracia como condição para se procurar superar os problemas sociais e econômicos por que passava o país, muitos economistas, que até então identificavam-se como oposição ao regime autoritário, prestaram seu apoio ao processo de abertura política; contribuindo inclusive com material crítico para subsidiar as linhas de ação do novo governo. Como estratégia para objetivos a serem realizados e alcançados no longo prazo (e imprescindível para realizar uma mudança nos rumos do desenvolvimento futuro da economia do país) as propostas e sugestões que tinham por meta modificar o perfil de distribuição de renda, que constaram nos planos e projetos dos primeiros anos da Nova República como o COPAG e o I PND da Nova República por exemplo, contaram com o respaldo teórico de economistas progressistas. Da mesma forma se deu com parte expressiva das propostas econômico-financeiras e administrativas para adoção e implantação de medidas e programas voltados para o combate à miséria e melhoria das condições de vida dos segmentos de mais baixa renda.

Não obstante sua reconhecida importância, as propostas econômicas de caráter mais estrutural tenderam a ser ofuscadas politicamente, ao passo que as proposições de combate imediato à pobreza tornavam-se centros de atenção. Não que houvesse por princípio qualquer espécie de antagonismo entre mudanças econômicas estruturais e erradicação da miséria que pudesse vir a torná-las excludentes, ou incompatíveis; ao contrário. Mas talvez e provavelmente porque as primeiras exigiam muito mais que competência técnica e voluntarismo para sua concretização. Tanto mudanças institucionais como o equacionamento de variáveis

econômicas que propiciassem a retomada do crescimento acompanhado de justiça social envolviam um delicado e lento processo de negociação com interesses políticos e econômicos consolidados.

A miséria absoluta por outro lado, uma realidade para 30% da população, segundo documentos oficiais, e registrado por Medeiros (1987), exigia soluções que trouxessem efeitos positivos no curto prazo, não podendo estar sujeita à espera dos resultados de longo prazo gerados pelas reformas e diretrizes de desenvolvimento econômico. As políticas de proteção social pareciam constituir neste caso o meio mais apropriado para operacionalização dos programas emergenciais de nutrição, saúde e proteção ao desemprego, propostos nos planos de governo. Além disso, dado o nível de pobreza a que chegava um amplo contingente da sociedade, estas políticas tendiam a enfrentar menos resistência dos interesses privados organizados, até porque, neste momento, poderiam produzir ganhos políticos para o governo e àqueles que o apoiavam.

Paralela e simultaneamente impunha-se também como necessário acelerar o processo de reforma e adequação do sistema de proteção social, que vinha ocorrendo havia algum tempo, às carências e demandas sociais e aos novos tempos de democracia política. Com o processo de modernização administrativa e institucional, levado a termo no período pós-64, o sistema consolida algumas características marcadas, segundo as palavras de ABRANCHES:

"(...) pela ausência quase total de 'pressões de baixo', pela absoluta centralização decisória, pela fragmentação do aparelho de Estado em inúmeros segmentos com forte autonomia e por sua acentuada tendência à privatização das políticas" (ABRANCHES, 1985, p. 53).

Era preciso portanto, dar soluções para os problemas financeiros e administrativos, os vícios e entraves políticos e burocráticos consolidados ao longo do período autoritário. Este elenco de problemas vinha impedindo o sistema de atuar com mais eficácia como contrapeso aos impactos e riscos gerados pela

dinâmica econômica, particularmente em tempos de crise como apontavam alguns documentos de diagnóstico e propostas de reforma. Com este intuito foram identificados cinco pontos básicos (também presentes nas análises críticas da literatura especializada) que tornaram-se metas das reformas do sistema: a descentralização na execução e controle dos programas sociais, a integração entre as políticas sociais, a democratização do acesso aos benefícios e serviços sociais, o uso de tecnologias alternativas e a necessidade de assegurar o comprometimento de fontes fiscais para o financiamento das políticas sociais. (MEDEIROS, 1987).

Uma noção aproximada da importância política alcançada pelos programas e políticas sociais pode ser conferida pelo fato de que parte considerável dos objetivos a serem realizados pelas reformas no sistema de proteção social tenham se tornado matéria dos trabalhos da Constituição de 1988 que por sinal, chegou a ser conhecida como a "constituição-cidadã", tal o avanço que representou em relação ao reconhecimento dos direitos sociais no Brasil. No título VIII "Da Ordem Social" estão devidamente registradas a criação da seguridade social (5), integrada pelos setores de saúde, previdência e assistência sociais bem como a obrigatoriedade do orçamento deste sistema constar como parte da lei orçamentária anual; o propósito de se cumprir as metas de universalização do acesso ao novo sistema e de descentralização e democratização de sua gestão.

(5) Historicamente a concepção de seguridade guarda uma estreita relação com a do Welfare State, que se difundiu em alguns países da Europa Ocidental (a partir da Inglaterra) após a Segunda Guerra. Tal concepção de proteção social - que estabelece que todo cidadão tem acesso gratuito aos benefícios sociais, os quais devem garantir a manutenção das condições mínimas de vida socialmente aceitáveis - se contrapõe ao seguro social, no qual o acesso aos benefícios encontra-se condicionado ao número e valor monetário das contribuições pretéritas dos indivíduos. Segundo Fleury, a seguridade modifica substancialmente o conceito de cidadania, pois "(...) tem como pressuposto que a condição de cidadania traz implícito o direito de sobrevivência, em condições mínimas, como encargo de Estado" (FLEURY, 1984, p. 334-35).

Tal como definido no texto constitucional, o sistema de proteção social baseado na seguridade viria a ser um instrumento de indiscutível importância na realização da tarefa de fazer reduzir drasticamente as desigualdades econômicas e sociais. Nesta perspectiva o texto permite destacar e trazer ao debate duas questões. Em primeiro lugar, parece conter a intenção de concluir um processo de cidadanização por meio da uniformização dos benefícios da seguridade para as populações urbana e rural (Art. 194) e da generalização do acesso a eles, alguns dos quais já praticamente universalizados anteriormente. De qualquer modo, estabelecido como direito social os benefícios do sistema como um todo, romper-se-ia inequivocamente com a idéia que vinculava o acesso a saúde e a previdência à condição de trabalhador empregado com carteira assinada, o que acabava por excluir parte substantiva dos setores mais carentes da sociedade, tornados clientela de programas de assistência social.

Em segundo lugar, a seguridade incorpora a idéia de promover uma redistribuição de renda mais justa, favorável, portanto, àqueles com mais baixos rendimentos. Tal intenção também se revela na uniformização dos benefícios prestados nas áreas urbanas e rurais (Art. 194), na universalização do acesso à saúde gratuita e na reafirmação do direito à pensão social para idosos carentes e para os deficientes (Art. 203). Da mesma forma marcam a propósito redistributivo o estabelecimento de um piso para as pensões e aposentadorias (Art. 201) e a recomendação de que os critérios de reajuste destes benefícios sejam definidos de forma a manter seu valor real (Art. 194 e Art. 201).

As questões acima apontadas - os impactos e os custos sociais da crise econômica, o colapso do setor público no que diz respeito aos sistemas de prestação de serviços e de proteção social, as propostas de políticas e reformas (presentes, inclusive na nova Constituição) para encaminhar tais problemas - constituem alguns dos principais componentes, que em meados dos anos 80, estimularam o desenvolvimento do debate e análise econômica em torno da relação entre desigualdades e políticas sociais.

6 - DESIGUALDADES E POLÍTICA SOCIAL: OS LIMITES DOS MECANISMOS EXTRA-MERCADO

Durante o período que transcorre entre o início do governo de transição democrática e a conclusão dos trabalhos da Constituição de 1988, intensifica-se o debate em torno das desigualdades sócio-econômicas. Além do clima político propício, tornava-se evidente o fato de que se encontrava em ritmo acelerado um processo de pauperização de segmentos expressivos da sociedade (especialmente os de mais baixa renda), bem como o crescimento da miséria. O marcante, todavia, não é a presença do tema em si na análise econômica, mas o destaque e a importância que adquire a relação entre desigualdades e políticas sociais. O maior interesse sobre tal relação não se restringiu à área econômica, mas foi difundido nas ciências sociais em geral como demonstrado no trabalho de Vianna (1989) que comenta a bibliografia brasileira sobre políticas sociais.

As questões relativas às inequidades, como se viu, não representavam uma novidade na análise econômica. Mesmo tendo sido deslocadas para um segundo plano na reflexão crítica durante boa parte dos anos 70, continuaram sendo tratadas, de modo mais fragmentado, sobretudo nos estudos centrados na dinâmica e estruturas do mercado de trabalho, emprego e salários. Também na primeira metade da década de 80 se resgata o debate levantado na "Controvérsia" acerca da necessidade de viabilizar a retomada do crescimento econômico, compatibilizando-o com justiça social. Entretanto, enquanto objeto de reflexão mais apuradas, a dimensão de pobreza e miséria nas reflexões sobre as desigualdades eram questões menos difundidas na literatura econômica até os anos 80. A partir deste período passam a comparecer com maior frequência e a serem problematizadas principalmente nos estudos que analisam o setor público nas áreas de proteção e assistência sociais. Desde então se produziu uma quantidade significativa de trabalhos sobre políticas sociais e desigualdades com tratamento teórico e abordagens variadas e com diferentes níveis de aprofundamento (Cf. VIANNA, 1989, VIANNA e AZEREDO, 1988).

Apesar da diversidade de enfoques e abordagens, é possível identificar em parte expressiva das análises progressistas dirigidas para o tema uma tendência ao questionamento (explicitamente formulado ou simplesmente expresso em um pessimismo frente aos resultados obtidos e/ou avaliações e diagnósticos realizados) da capacidade redistributiva das políticas sociais a partir das intenções do governo Sarney e diante da crise econômica e social que o precede. Tal postura crítica resultou, em parte, das inúmeras avaliações empíricas realizadas em centros de pesquisa e em instituições governamentais (6) sobre o desempenho e resultados alcançados pelo governo diante dos diagnósticos, planos e propostas iniciais. Tanto do ponto de vista da tão alardeada e urgente erradicação da miséria quanto no de dar início às mudanças estruturais que seguissem uma orientação social, os resultados revelaram-se pouco expressivos. No que se refere aos programas emergenciais, mesmo que alguns tenham apresentado avaliações mais animadoras, estas mostraram-se marginais diante da dimensão do quadro de carências sociais.

Por outro lado, a crítica apoiou-se também nas reflexões desenvolvidas sobretudo no correr dos anos 80, que buscaram analisar diversos aspectos do sistema de proteção social no Brasil à partir de abordagens histórico-estruturais, bem como através de análises da literatura internacional sobre o Welfare State.

A sistematização da discussão internacional (DRAIBE e HENRIQUE, 1988 e DAIN, 1989) realizada mais recentemente, estimulou a reflexão sobre o debate no qual o Welfare State, em suas várias experiências concretas, tornou-se objeto de uma série de polêmicas nos planos econômicos, político e social. Entre as questões que mais suscitaram controvérsia na Europa Ocidental nos anos 80, destacaram-se as referentes à sua capacidade redistributiva e de promover maior equidade social através da

(6) Com relação às avaliações efetuadas nas instituições governamentais, ver, por exemplo, os CADERNOS FINSOCIAL editados pelo BNDES.

garantia dos direitos sociais da cidadania. As pesquisas de Logue (1979), Thernborn (1987) e Offe (1989) são ilustrativas desta polêmica no plano internacional.

Offe, tomando por referência a Suécia, enfatiza que o Welfare State logou promover maior equidade em uma sociedade que, de uma parte, apresentava uma forte homogeneidade sócio-cultural e, de outra, além revelar um elevado grau de organização política, manteve-se durante um longo período sob a direção política da social-democracia. Logue e Thernborn destacam, por sua vez, o fato de que a redistributividade do Welfare State depende do perfil da estrutura de distribuição da renda e riqueza pretérita; quanto maiores forem as desigualdades produzidas no (e pelo) mercado, menores serão as possibilidades de políticas sociais operarem uma redistribuição significativa da renda e riqueza.

De um modo geral, os estudos no Brasil com enfoques histórico-estruturais procuraram analisar o sistema (no conjunto ou em suas sub-áreas) através de sua evolução político-institucional, da identificação e caracterização de seu padrão de funcionamento, dos principais obstáculos que se interpunham às intenções de contrarrestar os riscos sócio-econômicos do capitalismo no país (NEPP, 1985 e 1987, COUTINHO e SALM, 1986; MEDEIROS, 1987; DRAIBE, 1986 e 1988). MEDEIROS, referindo-se à lógica que permeia a prática das políticas sociais no país, constrói a seguinte observação:

"(...) o importante é reconhecer que independente do maior ou menor descaso do governo, há um conjunto de interesses privados - de privero, particulares - conformando tramas de interesses econômicos e políticos que explicam as distorções de programas e políticas sociais. Vale dizer, também nas políticas sociais existem mecanismos de reprodução das desigualdades que fazem do Estado um recorte de interesses particulares, impedindo, a despeito da centralização, uma maior autonomia e independência. A não explicitação destes interesses (...) constitui forte limite para uma política social alternativa voltada para interesses populares" (MEDEIROS, 1987, p. 74).

Entretanto, os limites e potencialidades redistributivas do Sistema de Proteção social no Brasil tem sido mais sistematicamente discutidos pelos progressistas da área econômica basicamente através de análises localizadas em aspectos pontuais da seguridade, em pesquisas centradas nas suas sub-áreas e programas específicos. Mais esparsos, mas nem por isso menos importantes são os comentários críticos que incorporam a visão da seguridade em seu conjunto.

Referindo-se ao combate à miséria absoluta, ponto central da retórica da Nova República, uma das críticas que se aponta é a de ser praticamente insustentável a eliminação dos bolsões de pobreza por meio de gastos públicos em programas assistenciais. Expressão concreta de tal afirmação foram os resultados pouco significativos obtidos pelos programas emergenciais de nutrição, que apesar de socialmente válidos, pouco contribuíram para tornar exequível o resgate da dívida social; seus efeitos poderiam ser considerados no máximo paliativos em relação ao problema da pobreza crônica. Mais que por obstáculos burocráticos-administrativos e por questões de natureza política, o motivo fundamental para a reduzida efetividade desses tipos de programas seria dado pela própria dimensão que assumiu a fome, a desnutrição e a precariedade das condições de saúde no país, bem como o ritmo exponencial de sua reprodução, como observa Martine (1990).

Ainda segundo o autor, a eficácia social de ações assistenciais e sua viabilidade financeira tem a possibilidade de produzir resultados efetivos no caso da população alvo constituir por um grupo relativamente pequeno e de ser de curta duração o tempo de existência dos programas. Ou seja, a viabilidade financeira destes programas é dada porque são seletivos, pressupõem que esta seletividade se exerça sobre uma população numericamente reduzida e que o prazo para duração das ações seja retrito. A manutenção de programas assistenciais para parcelas quantitativamente expressivas da população por tempo indefinido exige a disponibilidade de um volume de recursos de tal ordem que

torna impossível ao Estado arcar com as despesas. Por ser impraticável o financiamento contínuo de um volume ingente de recursos, e também porque mesmo que fosse possível não se conseguiria operar uma redistribuição que representasse algo além do marginal. Frente a permanência da condição de pobreza, os programas assistenciais tendem a produzir benefícios pontuais (MARTINE, 1990).

Outros aspectos específicos da seguridade, mais detalhadamente analisados tem sido apontados como inibidores de sua intenção redistributiva. A universalização do acesso à saúde, sem dúvida um significativo avanço em termos de instituição dos direitos sociais, e a manutenção da aposentadoria por tempo de serviço, uma expressão acabada das pressões e interesses corporativos, ilustram com propriedade os limites do sistema, implícitos ou explícitos no plano constitucional e revelados pela realidade.

A manutenção da aposentadoria por tempo de serviço, atualmente no centro de um intenso debate político, é identificada por Teixeira como um mecanismo promotor de desigualdades. Em sua argumentação o autor aponta que parcela expressiva dos beneficiados não está incluída nos segmentos de mais baixa renda e que cerca de 60% deles não chegam a apresentar 55 anos no início da aposentadoria. Além de não favorecer os mais pobres, esta modalidade de aposentadoria correspondia, no período 1971-1983, a 32,7% do valor total dos benefícios mensais do setor urbano, destinados a 12,5% dos beneficiados neste setor. Desse modo, um montante expressivo de recursos eram gastos com pessoas cuja capacidade de trabalho provavelmente continuaria em atividade (TEIXEIRA, 1990). A análise da aposentadoria por tempo de serviço revela com bastante clareza um mecanismo de aprofundamento das desigualdades produzidas pelo mercado, o que compromete as intenções redistributivas atribuídas a seguridade.

A criação do Sistema Único de Saúde (SUS) e a universalização do acesso aos seus serviços também evidenciaram a

existência de relações que, em princípio não garantem a conquista de maior equidade em termos econômicos e sociais. No que se refere à universalização, sua realização acelerou um processo - gerado em grande medida pela forma como se articulou e desenvolveram as relações público - privado no sistema de saúde desde a década de 60 - que já se encontrava em andamento e que constitui uma forte tendência no setor de saúde. Favaret e Oliveira assinalam que o crescimento da demanda, intensificado com a universalização, não tendo sido acompanhado (ou mesmo antecipado) por uma expansão pelo menos proporcional da capacidade de oferta dos serviços, tem provocado um congestionamento do atendimento nas redes pública e credenciada. As consequências mais imediatas e visíveis deste estrangulamento são filas maiores do que de costume e queda na qualidade dos serviços. A forma de ajuste entre a oferta e demanda parece estar ocorrendo principalmente pela redução da segunda, na medida em que deixam de procurar os serviços públicos de saúde aqueles com condições financeiras para pagar os serviços de empresas e grupos privados (FAVERET FILHO e OLIVEIRA, 1989).

O processo de evasão dos segmentos de maior poder aquisitivo do setor público para o mercado de serviços privados de saúde e a permanência dos mais pobres como clientela efetiva do primeiro é a indicação mais visível de uma tendência (já em curso no país desde os anos 70) que vem se consolidando na organização da oferta dos serviços no sistema de saúde (VIANNA et alii, 1991). Esta tendência é que qualifica e confere sentido ao termo universalização excludente usado por Favaret e Oliveira (1989).

Não se pode negar que mesmo em tais condições o acesso gratuito e universal dos serviços de saúde, encerra um componente redistributivo; até porque o direito de usufruir das prestações sociais que não pressupõem o pagamento ou contribuições pretéritas beneficia diretamente os grupos econômica e politicamente mais fracos e vulneráveis da sociedade. Todavia por outro lado, esta mesma fragilidade de representação política com reduzido poder de pressão criam condições que permitem às

autoridades públicas não tratar como prioridade a melhoria da qualidade dos serviços e expansão do sistema; ao contrário, em tal contexto tende a prevalecer uma maior probabilidade de deterioração da qualidade dos serviços prestados.

Ainda no debate em torno dos limites redistributivos da seguridade, os aspectos do seu financiamento foram uns dos que mais alcançaram (e tem obtido ainda) destaque na análise econômica. A partir de meados dos 80, nos primeiros momentos do governo de transição democrática, as avaliações e propostas de reformas para o sistema de proteção social foram marcados por um relativo consenso em considerar a composição de sua base de recursos inadequadas às pretendidas intenções redistributivas.

A crise das finanças públicas, que se prolonga durante a década de 80, levou a uma progressiva redução da participação dos recursos fiscais no financiamento da área social. Por outro lado, o fato das contribuições sociais constituírem a principal fonte de recursos e delas apresentarem um comportamento tipicamente pró-cíclico tornou extremamente vulnerável às flutuações e crises da atividade econômica a base de financiamento do sistema. Para muitos dos envolvidos com este debate, que se intensificou com a Constituinte, uma solução para a questão de financiamento exigia, além de maior comprometimento fiscal para área social, a diversificação das fontes de recursos, de modo a tornar sua base menos instável e flutuante (DAIN, 1986; MEDEIROS, 1987; AZEREDO, 1987).

Estudos mais recentes voltados para o exame dos orçamentos da seguridade levantam questões pouco discutidas na época dos trabalhos da Constituinte, mas que atualmente são percebidos como centrais para as considerações acerca da viabilidade econômica e política de dar um caráter mais redistributivo ao sistema de proteção social. Uma observação que se destaca na análise de Azeredo é a dimensão que assume o orçamento da seguridade para 1991 frente às estimativas de receitas tributárias da União: o primeiro chegou a ser quase 35% superior ao orçamento fiscal; as

estimativas de receitas de contribuições sobre as folhas de salário correspondem a 75,8% da receita tributária enquanto que o previsto com a arrecadação de imposto sobre a renda equivale a aproximadamente 31% da receita tributária (AZEREDO, 1991).

Este tipo de constatação à primeira vista, tende a neutralizar os argumentos que defendem a necessidade de canalizar para a área social sempre carente de verbas uma maior quantidade de recursos provenientes da receita fiscal. Entretanto um exame mais atento dos dados empíricos permite perceber quanto mais complexa é a questão do financiamento das políticas sociais em meio a crise das finanças públicas é as profundas disparidades econômicas e sociais que caracterizam a sociedade brasileira. Parcela significativa dos recursos da seguridade para 1991, algo em torno de 60%, está prevista para ser gasta com benefícios previdenciários, ou seja, mais da metade do orçamento está comprometido com o pagamento de benefícios de base contratual (AZEREDO, 1991).

Ainda conforme Azeredo, ao imprimir à estrutura de despesa um componente de rigidez, a elevada participação dos gastos vinculados a esta modalidade de benefícios torna, do ponto de vista financeiro, extremamente frágil a posição das demais áreas da seguridade; sobretudo a saúde, que passa a receber quantias insuficientes para o funcionamento do sistema público de acesso universal e gratuito. Portanto os recursos da seguridade, apesar de bastante significativos, revelam-se escassos para garantir o funcionamento do sistema tal como organizado atualmente. As consequências imediatas são de domínio público: quedas na qualidade dos serviços prestados e dos valores dos benefícios monetários.

Mesmo que em caráter preliminar, algumas sugestões vem sendo introduzidas no debate econômico visando dar a seguridade condições para tornar seus resultados mais efetivos, no que se refere às intenções redistributivas, e sua operacionalização viável em um quadro de crise financeira do Estado. Nesse sentido

Teixeira (1990) destaca uma série de pontos para o debate, sugerindo um conjunto abrangente de propostas que visam introduzir modificações na estrutura de financiamento e dos gastos da seguridade: estabelecer em caráter finalístico para o orçamento da seguridade e garantir um nível mínimo de recursos para as áreas de saúde e assistência social; eliminar as contribuições dos assalariados e instituir uma contribuição única para as empresas; eliminar a aposentadoria por tempo de serviço e limitar em cinco salários mínimos o valor das aposentadorias; criar uma previdência complementar pública (para valores que ultrapassem os cinco salários mínimos) e criar instrumentos para garantir a manutenção dos benefícios extintos pelo novo plano, que constituam direitos adquiridos.

7 - ANOTAÇÕES FINAIS (ELEMENTOS PARA DEBATE)

Referidas às preocupações iniciais deste texto - de como foram analisadas as desigualdades econômicas e sociais no Brasil por alguns segmentos de economistas progressistas - as considerações "finais" levantadas a seguir não pretendem à condição de assumir um caráter conclusivo ou final, mas a de contribuir para um debate, um pouco "esquecido" nos últimos 15 anos, apontando algumas questões embutidas na reflexão atual.

A despeito da relevância das críticas e propostas sugeridas não se pode afirmar que os problemas relativos às inequidades tenham sido analisados de modo mais integrado e articulado no debate econômico progressista desde a Nova República. No que se refere às análises voltadas para a política econômica, à exceção dos documentos do início do Governo Sarney e do Plano Cruzado (onde as desigualdades foram tratadas como componentes estruturais do desenvolvimento econômico), estas questões tenderam a permanecer restritas ao âmbito das políticas sociais. Isto não significa necessariamente que se tenha abandonado uma visão mais estrutural de análise do problema em favor de concepções "distributivistas" onde as políticas sociais per si teriam capacidade e poder para minimizar as desigualdades

forjadas no mercado; ainda se mantém presente a idéia de que a reversão da tendência concentradora característica do estilo de desenvolvimento econômico do país exigiria alterações profundas na repartição da renda e riqueza. Em muitas das críticas dirigidas ao sistema de proteção social desde então, há indicações (algumas veladas outras mais explícitas e diretas) de que parte significativa de seus limites são definidos por fatores externos ao sistema, alguns dos quais de natureza estrutural e política.

O que se observa é que a problematização das desigualdades - realizada nos anos 70 através da estrutura de distribuição de renda e do modo como se articulam o capital e o trabalho no país - parece estar sendo pensada de forma mais fragmentada e, as vezes até, compartimentalizada, refletindo uma tendência à especialização na análise econômica (7).

Decomposta nos seus mais diversos ângulos, as desigualdade vem sendo incorporadas como objeto de reflexão em diferentes áreas e subáreas de especialização e tem gerado uma vasta produção científica, onde a relativa às políticas sociais constitui apenas uma parte, talvez a de maior expressão política em meados dos 80. Sob esse aspecto é significativa a contribuição deste processo de especialização que, na medida em que fragmenta a economia enquanto área do conhecimento científico, permite multiplicar as "entradas" para analisar a questão e também contribuir e tratar com maior rigor e detalhamento o objeto de estudo. Entretanto, se a especialização introduz tais possibilidades para o avanço do conhecimento, cria ao mesmo tempo condições propícias para que se produza a autonomização do objeto, que no limite fecha-se em si mesmo. Ou seja, corre-se um risco, nada desprezível, de se perder de vista suas relações com processos e variáveis "externas", que o remetem - e o integram - a um quadro analítico mais amplo, onde sua existência como objeto a ser problematizado torna-se necessariamente relativa.

(7) Entre as exceções mais recentes a esta tendência ver, por exemplo, o trabalho de SUPPLY (1988).

Exemplos ilustrativos de autonomização do objeto de estudo são encontrados em várias áreas da economia, especialmente nas análises referidas aos problemas gerados e vinculados ao universo da crise financeira, que se estende há mais de uma década no Brasil, e que representa particularmente para os economistas um desafio intelectual e político a ser enfrentado e resolvido. Em diversos estudos nesta área (que, por sinal, alcançaram um elevado nível de formalização teórica e de elaboração do instrumental analítico) é evidente a posição subordinada de outras atividades econômicas assim como das dimensões social e política, através de sua redução à variáveis mecânicas e passivas, ou simplesmente pela sua não incorporação ao modelo de análise. Desse modo a especialização e a eventual autonomização do objeto contribuem para explicar a escassez e a dificuldade em desenvolver reflexões que tratem as inequidades de forma mais integrada com os demais problemas estruturais, inclusive a crise financeira.

A posição de "figurante" das áreas que analisam a questão social não pode, todavia, ser unicamente explicada pela tendência à especialização. A partir de meados da década de 70 o "esfriamento" do debate baseado nos componentes estruturais desta questão se assentou de uma certa forma no argumento de que o avanço na análise pressupunha a democratização política, afirmando assim a importância das estruturas de poder para o encaminhamento dos problemas econômicos e sociais. No início dos anos 90, tem-se o primeiro Presidente da República eleito democraticamente após 20 anos de regime autoritário. Segmentos de economistas formados na tradição progressista têm demonstrado, todavia, uma certa dificuldade em pensar e analisar as desigualdades estruturais, os obstáculos e possibilidades para o capitalismo no Brasil incorporando as "imprevisibilidades" da democracia política. Seus modelos, avaliações, diagnósticos e propostas tendem a subestimar ou ignorar a participação de variáveis políticas e sociais, menos sujeitas ao controle das técnicas e instrumentos utilizados pela economia. Ou seja, as análises mostram-se desatentas, de um lado, para a existência das

estruturas de poder e suas características, nas quais se desenvolvem os processos de negociação, conflitos, tensões e impasses entre os diversos interesses, formalmente organizados ou não; por outro lado, também não se preocupam em considerar os problemas estruturais que produzem e reforçam as desigualdades sociais e econômicas.

O não reconhecimento do papel ativo das dimensões social e política,, resulta na subordinação acrítica à forma técnico-científica, na autonomização da economia ou no enclausuramento ao "ótimo-abstrato", todas expressões de uma marcada influência de comportamento tecnocrata, já apontados por Furtado em duas ocasiões distintas e distantes entre si no tempo (FURTADO, 1987).

Concretamente, este não reconhecimento contribui para encobrir o caráter político de muitos dos impasses por que passa a economia atualmente, entre eles os relativos às desigualdades econômicas e sociais, como sugere HOFFMANN:

"(...) dizer que não existe automatismo nas relações entre crescimento e distribuição de renda confere maior peso às decisões de política. As implicações distributivas das principais decisões de política econômica devem ser avaliadas e consideradas. As forças invisíveis do mercado não farão esse serviço para os grupos políticos e sociais que decidirão ou sofrerão decisões tomadas por outros. A pressuposição de que existe uma dicotomia entre política econômica, com grau de prioridade mais alto, e uma política social, dependente da primeira, é falsa, porque a primeira terá implicações sociais que representam uma política social de facto, ainda que por exclusão. Se a pobreza aumenta como resultado da prioridade dada (...) para enfrentar o déficit no balanço de pagamento, não se pode dizer que a política social tem que esperar. Esta é a decisão de política social (HOFFMANN, 1986, p. 92-93).

BIBLIOGRAFIA

- ABRANCHES, S. Os despossuídos: crescimento e pobreza no país do milagre. Rio de Janeiro: Ed. Zahar, 1985.
- AURELIANO, L. & DAIBE, S. "A especificidade do Welfare State brasileiro". Economia e Desenvolvimento, n. 3, Brasília: MPAS-CEPAL, 1989.
- AZEREDO, B. Um estudo sobre as contribuições sociais. Rio de Janeiro: Dissertação de Mestrado, IEI/UFRJ, 1987.
- Da previdência à seguridade social. Texto para Discussão n. 228, Rio de Janeiro: IEI/UFRJ, 1990.
- (coord.) Política Social: regulamentação constitucional e processo orçamentário. Projeto: Lei Orçamentária e Política social. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento/PNUD, jan.1991, mimeo.
- BACHA; E. L. "Hierarquia e remuneração gerencial". TOLIPAN, R. & TINELLI, A.C. (org.) A controvérsia sobre distribuição de renda e desenvolvimento. Rio de Janeiro: Ed. Zahar, 1975.
- BARBOSA DE OLIVEIRA, C.A. & HENRIQUE, W. "Determinantes da pobreza no Brasil: um roteiro de estudo". São Paulo Perspectiva, v.4, n. 2, São Paulo, Fundação SEADE, abr/jun.1990.
- BELLUZZO, L.G. de M. "Distribuição de renda: uma visão da controvérsia". TOLIPAN, R. & TINELLI (org.): A controvérsia sobre distribuição de renda e desenvolvimento. Rio de Janeiro: Ed. Zahar, 1975.
- BIELCHOWSKY, R. Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1988.

- CANO, W. "Desequilíbrios regionais no Brasil: alguns pontos controversos". BELLUZZO, L.G. de M. & COUTINHO, R. (org.). Desenvolvimento capitalista no Brasil, n. 2. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1983.
- CASTRO, N.J. de. "Economia e educação: da escola clássica à teoria do capital humano". Texto de Debate n. 6, Rio de Janeiro: FEA/UFRJ, 1990.
- COUTINHO, L.G. & BELLUZZO, L.G. de M. "Política econômica, inflexão e crise: 1974-1981". BELLUZZO, L.G. de M. e COUTINHO, R. (org.). Desenvolvimento capitalista no Brasil n. 1. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1982.
- "O desenvolvimento do capitalismo avançado e a reorganização da economia mundial no pós-guerra", BELLUZZO, L.G. de M. e COUTINHO, R. (org.) Desenvolvimento capitalista no Brasil, n. 1, São Paulo: Ed. Brasiliense, 1982.
- COUTINHO, M.C. & SALM, C. "Previdência Social". BACHA, E. & KLEIN, H.S. (org.). A transição incompleta: Brasil desde 1945, Rio de Janeiro, Ed. Paz e Terra, 1986.
- DAIN, S. "Dilemas do financiamento da nova Previdência". Previdência em Dados, v. 1, n. 4, 1986.
- "A crise da política social: uma perspectiva comparada" Economia e Desenvolvimento. n. 3, Brasília, MPAS-CEPAL, 1989.
- DAVIDOFF CRUZ, P. "Notas sobre o endividamento externo no brasileiro nos anos setenta". BELLUZZO, L.G. de M. & COUTINHO, R. (org.). Desenvolvimento capitalista no Brasil, n. 2, São Paulo: Ed. Brasiliense, 1983.
- DRAIBE, S.M. "O padrão brasileiro de proteção social: desafios à democratização". Análise Conjuntural, 8(2), Curitiba: IPARDES, 1986.

- DRAIBE, S.M. O Welfare State no Brasil: características e perspectivas. São Paulo: ANPOCS, 1988, mimeo.
- DRAIBE, S.M. & HENRIQUE, W. "Welfare State, crise e gestão da crise: um balanço da literatura internacional". Revista Brasileira de Ciência Sociais. São Paulo: mar.1988.
- FAVERET FILHO, P. & OLIVEIRA, P.J. "A universalização excludente: reflexões sobre as tendências do sistema de saúde". Planejamento e Políticas Públicas, n. 3, Brasília, IPEA, jun.1990.
- FLEURY TEIXEIRA, S.M. "Previdência versus assistência na política social brasileira". Dados, v. 27, n. 3, Rio de Janeiro, 1984.
- FRIEDMAN, M. Capitalismo e Liberdade. São Paulo: Nova Cultura, 1988.
- FURTADO, C. Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 1966.
- _____. "Desenvolvimento e estagnação na América Latina: um enfoque estruturalista" BIACHI, A. (org.). América Latina: ensayos de interpretación económica, Santiago: Ed. Universitária, 1969.
- _____. "A formação dos economistas em países subdesenvolvidos", in CASTRO, N.J. de (org.). A formação e profissão do economista. Texto Didático, n. 31, Rio de Janeiro: FEA/UFRJ, 1987.
- _____. "Da responsabilidade social do economista", in CASTRO, N.J. de (org.). A formação e profissão do economista. Texto Didático, n. 31, Rio de Janeiro: FEA/UFRJ, 1987.
- HOFFMANN, H. "Pobreza e propriedade no Brasil: o que está mudando". BACHA, E. e KLEIN, H.S. (org.). A transição incompleta: Brasil desde 1945, Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra, 1986.

- HOFFMANN, R. "Tendências da distribuição de renda no Brasil e suas relações com o desenvolvimento econômico". TOLIPAN, R. & TINELLI, A.C. (org.). A controvérsia sobre distribuição de renda e desenvolvimento. Rio de Janeiro: Ed. Zahar, 1975.
- LOGUE, J. "The welfare state: victime of its sucess". Daedaleis, 108(4), 1979.
- MARTINE, G. "A resolução da questão social no Brasil: experiências passadas e perspectivas futuras". Para a década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas, v. 4, Brasília: IPEA/IPLAN, 1989.
- MEDEIROS, C.A. de. "A 'superação' da teoria do subdesenvolvimento da CEPAL: os caminhos da crítica". Textos para Discussão n.91, Rio de Janeiro: IEI/UFRJ, 1986.
- _____. "Os impactos sociais da crise econômica: políticas sociais e transição democrática". Textos para Discussão n. 132, Rio de Janeiro: IEI/UFRJ, 1987.
- MELLO, J.M.C. de & BELLUZZO, L.G. de M. "Reflexões sobre a crise atual". BELLUZZO, L.G. de M. e COUTINHO, R. (org.). Desenvolvimento capitalista no Brasil, n.1, São Paulo: Ed. Brasiliense 1982.
- _____. "Ciclos e mudanças estruturais na economia brasileira do pós-guerra". BELLUZZO, L.G. de M. & COUTINHO, R. (org.). Desenvolvimento capitalista no Brasil n. 1, São Paulo: Ed. Brasiliense, 1982.
- MIGLIOLI, J. & SILVA, S. "Redistribuição: um problema de salários e lucro", BELLUZZO, L.G. de M. & COUTINHO, R. (org.). Desenvolvimento capitalista no Brasil n. 2, São Paulo: Ed. Brasiliense, 1983.

- NEPP, Relatório sobre a situação social do país. Campinas: UNICAMP, 1985, 1986, 1987.
- OFFE, C. "A democracia contra o Estado de Bem-Estar?". Capitalismo desorganizado. São Paulo: Brasiliense, 1989.
- OLIVEIRA FILHO, V.R. de. A superação dos paradigmas teóricos da CEPAL: uma revisão crítica. Rio de Janeiro: IEI/UFRJ, 1991. Dissertação de Mestrado.
- REICHSTUL, H.P. & COUTINHO, L.G. "Investimento estatal 1974-1980: ciclo e crise". BELLUZZO, L.G. de M. & COUTINHO, R. (org.). Desenvolvimento capitalista no Brasil n. 2, São Paulo: Ed. Brasiliense, 1983.
- SCHULTZ, T.W. O valor econômico da educação. Rio de Janeiro: Ed. Zahar, 1973.
- SERRA, J. "A reconcentração de renda: justificações, explicações, dúvidas". TOLIPAN, R. & TINELLI, A.C. (org.). A controvérsia sobre distribuição de renda e desenvolvimento. Rio de Janeiro: Ed. Zahar, 1975.
- _____. "Ciclos e mudanças estruturais na economia brasileira no pós-guerra". BELLUZZO, L.G. de M. e COUTINHO, R. (org.). Desenvolvimento capitalista no Brasil n. 1, São Paulo: Ed. Brasiliense, 1982.
- SINGER, P. "Desenvolvimento e repartição da renda no Brasil". TOLIPAN, R. & TINELLI, A.C. (org.). A controvérsia sobre distribuição de renda e desenvolvimento. Rio de Janeiro: Ed. Zahar, 1975.
- SOUZA, P.R. "Os impasses atuais das políticas de emprego e salário". BELLUZZO, L.G. de M. & COUTINHO, R. (org.). Desenvolvimento capitalista no Brasil n.2. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1983.

- SOUZA, P.R. Emprego, salários e pobreza. São Paulo: HUCITEC-FUMCAMP, 1986.
- SUPLICI, E.M. Da distribuição da renda e dos direitos à cidadania. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1988.
- TAVARES, M.C. Da substituição de importações ao capitalismo financeiro. Rio de Janeiro: Ed. Zahar, 1974.
- _____. "Distribuição de renda, acumulação e padrões de industrialização: um ensaio preliminar". TOLIPAN, R. e TINELLI, A.C. (org.). A controvérsia sobre distribuição de renda e desenvolvimento. Rio de Janeiro: Ed. Zahar, 1975.
- _____. "O sistema financeiro brasileiro e o ciclo de expansão recente". BELLUZZO, L.G. de M. & COUTINHO, R. (org.). Desenvolvimento capitalista no Brasil, n. 2, São Paulo: Ed. Brasiliense, 1983.
- TAVARES, M.C. & BELLUZZO, L.G. de M. "Notas sobre o processo de industrialização recente no Brasil". BELLUZZO, L.G. de M. & COUTINHO, R. (org.). Desenvolvimento capitalista no Brasil, n. 1. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1982.
- TEIXEIRA, A. Do seguro à seguridade: a metamorfose inconclusa do sistema previdenciário brasileiro. Texto para Discussão, 249, Rio de Janeiro: IEI/UFRJ, 1990.
- THERNBORN, G. Welfare States and equality, trabalho apresentado no seminário Crisis Economica y Estado del Bien-Estar, Barcelona: abr.1988, mimeo.
- TOLIPAN, R. & TINELLI, A.C. A controvérsia sobre distribuição de renda e desenvolvimento. Rio de Janeiro: Ed. Zahar, 1975.
- VÁRIOS autores. Cadernos Finsocial n. 1, 2, 4, 5, 6, 7. Rio de Janeiro: BNDES, s/data.

VIANNA, M.L.T. "A emergente temática da política social na bibliografia brasileira".

_____. Nem Leviatã nem moinho diabólico: notas para pensar a crise (e as perspectivas sobre tudo) da política social. Textos para Discussão, 247. Rio de Janeiro: IEI/UFRJ, 1990.

VIANNA; M.L.T. & AZEREDO, B. "Interpretação e avaliação da política social no Brasil: uma bibliografia comentada". Economia e Desenvolvimento n. 6, Brasília: MPAS-CEPAL, 1988.

WELLS, J. "Distribuição de rendimentos, crescimento e estrutura de demanda no Brasil na década de 60". TOLIPAN, R. & TINELLI, A.C. (org.). A controvérsia sobre distribuição de renda e desenvolvimento. Rio de Janeiro: Ed. Zahar, 1975.

WELLS, J. & MALAN, P. "Distribuição de renda e desenvolvimento econômico no Brasil". TOLIPAN, R. & TINELLI, A.C. (org.). A controvérsia sobre distribuição de renda e desenvolvimento. Rio de Janeiro: Ed. Zahar, 1975.

PUBLICAÇÕES DO IEI 1991/1992
TEXTOS PARA DISCUSSÃO

	Nº de páginas
265. KUPFER, David Sérgio. " <u>Padrões de Concorrência e Competitividade</u> ". IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1991 (Discussão, 265)	32
266. TOLIPAN, Ricardo. " <u>Considerações sobre a História da Análise Econômica</u> ". IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1991 (Discussão, 266)	30
267. PROCHNIK, Victor. " <u>Flexibilidade Espúria: Modernização Técnica com Desigualdade Social na Indústria Brasileira de Calçados</u> ". IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1991 (Discussão, 267)	38
268. SABÓIA, João. " <u>Distribuição de Renda e Pobreza Metropolitana no Brasil</u> ". IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1991 (Discussão, 268)	42
269. LIMA, Fernando Carlos Greenhalgh de Cerqueira. " <u>Sistema de Financiamento Habitacional nos Estados Unidos Expansão, Crise e Nova Estrutura</u> ". IEI/UFRJ Rio de Janeiro, 1991 (Discussão, 269)	31
270. MACHADO, João Bosco Mesquita. " <u>Algumas Considerações sobre a Gênese da Forma Dinheiro em Marx</u> ". IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1991 (Discussão, 270)	20
271. VIANNA, Maria Lucia Teixeira Werneck. " <u>Benefícios Privados, Vícios Públicos: Considerações sobre o Liberalismo à Brasileira</u> ". IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1991 (Discussão, 271)	28
272. MAGALHÃES, Maria Alice E. de. " <u>Crise do Welfare: a "receita" italiana em debate</u> ". IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1991 (Discussão, 272)	21
273. BRITTO, Jorge N.P. " <u>O Processo de Diversificação da Firma: uma Abordagem Dinâmica Exploratória</u> ". IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1991 (Discussão, 273)	46
274. MAGALHÃES, Maria Alice E. de. " <u>Questão Social e Análise Econômica no Brasil: 1960-1980</u> ". IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1992 (Discussão, 274)	46