

Planejamento e Políticas Públicas

Sérgio Henrique Hudson de Abranches

- O LEVIATÃ ANÊMICO: DILEMAS PRESENTES E FUTUROS DA POLÍTICA SOCIAL

Fábio Wanderley Reis

- ESTADO, ECONOMIA, ÉTICA, INTERESSES: PARA A CONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA NO BRASIL

João Paulo dos Reis Velloso

- A DIMENSÃO SOCIAL DA ESTRATÉGIA: CRESCIMENTO COM REDISTRIBUIÇÃO E REFORMAS

Paulo Roberto Haddad

- O QUE FAZER COM O PLANEJAMENTO REGIONAL NO BRASIL DA PRÓXIMA DÉCADA?

José Serra

- A CONSTITUIÇÃO E O GASTO PÚBLICO

Marcos Cintra Cavalcanti de Albuquerque

- GASTOS SOCIAIS NO BRASIL: HABITAÇÃO E SANEAMENTO

Maria Helena de Castro Santos

- AVALIAÇÃO POLÍTICO-INSTITUCIONAL DO PROÁLCOOL: GRUPOS DE INTERESSE E CONFLITO INTERBUROCRÁTICO

1

JUNHO DE 1989

ipea



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO
INSTITUTO DE PLANEJAMENTO ECONÔMICO E SOCIAL

O IPEA é uma fundação pública vinculada à SEPLAN, composta pelas seguintes órgãos: Instituto de Planejamento (IPLAN), Instituto de Pesquisas (INPES), Centro de Treinamento para o Desenvolvimento Econômico (CENDEC) e Diretoria de Administração e Finanças (DAF)

PRESIDENTE DO IPEA
Ricardo Luis Santiago

DIRETOR DO IPLAN
Flávio Rabelo Versiani

DIRETOR DO INPES
Regis Bonelli

DIRETOR DO CENDEC
João Vicente de Abreu Neto

DIRETOR DA DAF
Milton Barbosa

Planejamento e Políticas Públicas

REVISTA SEMESTRAL DO IPEA

Os artigos assinados são da exclusiva responsabilidade dos autores. É permitida sua reprodução total ou parcial, desde que citada a fonte.

CORPO EDITORIAL

EDITOR
Renato Baumann
CO-EDITOR
Ana Amélia Camarano

MEMBROS
Charles Leslie Wright
Francisco de Almeida Biato
José Cecchin
Lívio William de Carvalho
Maria Emília Rocha

SECRETÁRIA
Maria da Conceição Lima e Silva

EDITORIAÇÃO

Serviço Editorial do IPEA

COORDENAÇÃO
Marco Aurélio Dias Pires (*SUPERVISÃO*)
Mário M. Duarte (*PROJETO GRÁFICO*)
Nilson Souto Maior (*REDAÇÃO*)

ARTE
Nelson Cruz/Luiz Carlos Dias

REVISÃO
Marilda Delayti Barroca/Lúcia Duarte Moreira

Toda correspondência para a revista deverá ser endereçada a
Planejamento e Políticas Públicas - IPEA - Ed. BNDES, sala 718
Sector Bancário Sul - 70076 - Brasília, DF

As publicações do IPEA podem ser adquiridas pelo
Reembolso Postal:

Serviço Editorial do IPEA - Av. Presidente Antonio Carlos, 51 - 14º
andar - 20020 - Rio de Janeiro, RJ

Planejamento e Políticas Públicas

Número 1 / Junho de 1989

Sumário

- Ricardo Luís Santiago**
3 APRESENTAÇÃO
- Renato Baumann**
5 NOTA DO EDITOR
- Sérgio Henrique Hudson de Abranches**
7 O LÉVIATÃ ANÊMICO: DILEMAS PRESENTES E FUTUROS DA POLÍTICA SOCIAL
- Fábio Wanderley Reis**
33 ESTADO, ECONOMIA, ÉTICA, INTERESSES: PARA A CONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA NO BRASIL
- João Paulo dos Reis Velloso**
57 A DIMENSÃO SOCIAL DA ESTRATÉGIA: CRESCIMENTO COM REDISTRIBUIÇÃO E REFORMAS
- Paulo Roberto Haddad**
67 O QUE FAZER COM O PLANEJAMENTO REGIONAL NO BRASIL DA PRÓXIMA DÉCADA?
- José Serra**
93 A CONSTITUIÇÃO E O GASTO PÚBLICO
- Marcos Cintra Cavalcanti de Albuquerque**
107 GASTOS SOCIAIS NO BRASIL: HABITAÇÃO E SANEAMENTO
- Maria Helena de Castro Santos**
127 AVALIAÇÃO POLÍTICO-INSTITUCIONAL DO PROALCOOL: GRUPOS DE INTERESSE E CONFLITO INTERBUROCRÁTICO
- Ronald Braga**
151 RESENHA DE: JAGUARIBE, HÉLIO, ET ALII, BRASIL, REFORMA OU CAOS

Planejamento e Políticas Públicas v.1- n.1-ago. 1989- . Brasília,
Instituto de Planejamento Econômico e Social, 1989- v. — semestral.
1. Economia — Periódicos. 2. Setor público Brasil. I. Brasil.
Instituto de Planejamento Econômico e Social.



CDD 330.05
CDU 33(81) (05)

Apresentação

No marco das comemorações dos seus 25 anos, o IPEA apresenta o primeiro número de sua nova revista, Planejamento e Políticas Públicas, complementar à já existente Pesquisa e Planejamento Econômico.

A proposta de criação de uma revista que abrisse espaço para a discussão, análise e avaliação das políticas públicas não é nova na Instituição. Sua concretização, no entanto, só se tornou possível este ano, a partir do esforço conjunto da direção e do corpo técnico do IPEA, com o apoio financeiro do Programa Gerenciamento do Setor Público (Gesep).

A revista destina-se a profissionais com responsabilidade na formulação de políticas públicas, tanto na área federal quanto em nível dos estados e municípios, bem como a pesquisadores e estudantes interessados na matéria. O sucesso dessa iniciativa fica na dependência da indispensável contribuição de todos os especialistas que militam nas instituições governamentais e no meio acadêmico.

RICARDO LUÍS SANTIAGO
PRESIDENTE DO IPEA

Nota do Editor

Tem sido freqüente, nos exercícios de reflexão sobre a vida nacional, a referência à necessidade de redefinição de diversos aspectos, em particular no que se refere à ação do Estado. Identificar prioridades e administrar recursos escassos de forma consistente com uma trajetória de longo prazo — definida de modo consensual pela sociedade — e num contexto de exercício não centralizado de poder são os principais desafios à prática do planejamento e à definição das políticas públicas.

Procurando contribuir nesse sentido, o IPEA inicia com o presente número a publicação de uma nova revista, ampliando sua linha editorial.

Como o próprio nome da revista sugere, trata-se de criar um espaço para a análise das políticas globais e setoriais do governo, para o desenvolvimento e análise de metodologias para formulação e avaliação de políticas, programas e projetos do setor público, bem como para análises de cunho institucional. Serão consideradas matérias publicáveis os estudos que subsidiem o processo de formulação de políticas públicas.

O presente número reflete as características básicas que se procurará dar à linha editorial: multitemática e multidisciplinar, mas centrada sobretudo na discussão dos principais aspectos relacionados a ações, definições e execução de políticas públicas. São apresentados cinco trabalhos convidados pelo Corpo Editorial como contribuição à discussão de temas relacionados com a nova agenda para o planejamento, dois artigos considerados relevantes e uma resenha.

RENATO BAUMANN

O Leviatã Anêmico: Dilemas Presentes e Futuros da Política Social

Sérgio Henrique Hudson de Abranches

DO IUPERJ

Procura-se esboçar um programa de desenvolvimento de longo prazo para o Brasil, programa este socialmente orientado a partir da constatação do esgotamento crônico do modelo atual de desenvolvimento brasileiro mostrado pelo fantasma da hiperinflação, baixo ritmo de expansão econômica, pouco progresso social e reduzida modernização política. A crise é geral: política, institucional, social e econômica. A primeira premissa para uma política econômica socialmente orientada é o crescimento. A segunda é a distribuição da renda e riqueza. Para que isto se efetive é necessário alterar os parâmetros de convivência e os marcos institucionais dos grandes atores desse processo: Sociedade, Estado e Mercado.

I

A FASE CRÔNICA DE ESGOTAMENTO DO MODELO BRASILEIRO

Estamos no final de uma década de trajetória medíocre do produto e da renda. As expectativas de expansão econômica, progresso social e individual e modernização política frustraram-se nesses quase 10 anos de desequilíbrios estruturais, recessão moderada, porém prolongada, febre inflacionária altíssima, perdas relativas recorrentes de renda, deterioração das condições sociais e materiais de vida. O conflito distributivo agravou-se, a inflação deixou de ser um mecanismo controlável para elidi-lo, as tensões sociais aumentaram no campo e nas cidades.

O Brasil tem graus muito elevados de heterogeneidade estrutural, seja setorial, seja regional. Mesmo dentro de um mesmo setor ou de uma mesma região, observa-se muita diferenciação, criando situações locais muito diversas. São grandes, também, as disparidades grupais e de classe. O modo e o ritmo das mudanças sócio-econômicas têm sido fortemente assíncronos. Os processos de mudança estrutural não têm sido coetâneos, nem os padrões de mudança reproduzem-se da mesma forma no espaço nacional. São notáveis as descontinuidades políticas ao longo desse processo, seja no plano macrosocial, seja no plano regional. Esses fatores estruturais, associados à escala física e demográfica do Brasil, impõem altas taxas de crescimento e impedem a manutenção de patamares muito baixos de inflação.

Isto não significa dizer que as altíssimas taxas de inflação dos últimos anos sejam admissíveis. Mas durante décadas fomos capazes de conciliar níveis de crescimento econômico e índices de inflação aceitáveis. As políticas de desenvolvimento, desde os anos 50, estimularam a formação de capital, postergando medidas voltadas para a elevação dos salários de base e a desconcentração da renda. A opção persistente por esse modelo concentrador fez com que os fatores dinâmicos convergissem, diante das limitações recentes, para um ponto de soma zero, onde as tensões distributivas tornam-se irrefreáveis e as pressões acumuladas tendem a emergir com toda a força.¹

O sonho da inflação zero permanente pode tornar-se o pesadelo da ampliação da miséria, das desigualdades e do crescimento medíocre, com perdas insuportáveis para a maioria. A estabilidade não pode ser mais do que um objetivo tático, provisório, que permita reassumir o controle sobre o processo inflacionário e viabilizar uma nova estratégia de crescimento e mudança.

Hoje, as vicissitudes da transição e o continuado agravamento da crise econômica impedem a formulação de qualquer estratégia que nos permita, no limiar da hiperinflação, sair da armadilha sombria da estagnação, o que faz de todos jogadores autodefensivos, partícipes de uma coalizão implícita que realimenta a inflação e inibe o investimento produtivo. É um jogo duro que reconcentra a renda, promovendo sua transferência, em ciclos cada vez mais rápidos e sempre gravosos, para os setores que logram melhores condições de promoção de seus interesses em cada nova rodada.

O Estado foi sendo levado a participar desse jogo, deixando de arbitrá-lo. Capta parte considerável da renda e a redistribui, condicionado por limites internos e externos, cada vez mais estreitos. Não tendo mais capacidade para alocar recursos estrategicamente, é parceiro ativo do processo reconcentrador da renda. O gasto público passou a ser administrado pelo fluxo de caixa e já não responde mais à política orçamentária, à ação programática, a *políticas*. No interior da máquina pública reproduz-se o mesmo jogo: setores autocentrados em luta aberta por parcelas do dispêndio, obtendo mais recursos aqueles que têm maior capacidade de pressão, de conluio e de autopromoção, independentemente de quaisquer critérios de necessidade ou relevância social.

Os efeitos sociais desse quadro são visíveis no aumento das taxas de mortalidade e no ressurgimento de doenças endêmicas ou transmissíveis nas periferias metropolitanas. Os registros de atendimento médico mostram considerável aumento de problemas relacionados à desnutrição, à insalubridade, à pobreza, em geral, nas áreas de baixa renda das maiores cidades.

¹ Os aspectos concentradores de nosso padrão de desenvolvimento produziram enorme potencial do conflito distributivo. Vários elementos dinâmicos desse padrão atuam, porém, no sentido de postergar a concretização desse potencial. Esgotadas as possibilidades dinâmicas do modelo, a inflação passou a ser o principal elemento atenuador das pressões distributivas, alongando, artificialmente, a capacidade do sistema para absorvê-las. Com o agravamento da crise, escasseiam as possibilidades de continuar adiando soluções mais realistas e necessariamente traumáticas. Não é fácil prever o momento em que isto poderá ocorrer, pois a dinâmica social brasileira é complexa e maleável. Ver, a propósito, Abranches (1988b), onde este ponto é mais longamente desenvolvido.

As condições de assistência médica decaem aceleradamente e as ações preventivas são descontínuas e insuficientes. O sistema público de educação básica está próximo do colapso. Reduzem-se as oportunidades das crianças mais pobres, com graves prejuízos generacionais.

Embora seja volumosa a massa de pessoas e famílias nas faixas de miséria e pobreza, essa degradação sócio-econômica ainda não resultou em calamidades coletivas. Chega a ser surpreendente que as tensões sociais não se tenham transmutado em processos de conflito aberto, levando, no limite, à desordem civil.

Diversos fatores vêm contribuindo para atenuar o impacto e desacelerar o ritmo de propagação da crise geral.

Apesar do declínio do nível geral de atividade, alguns setores continuam a gerar volume considerável de empregos, sobretudo se consideradas as circunstâncias. A agricultura, em particular, tem apresentado desempenho superior e absorvido proporções apreciáveis de força de trabalho. A utilização dos avanços biotecnológicos tem permitido aumentar a produtividade com menor índice de mecanização. Outros setores têm, também, demonstrado capacidade de criação de empregos, a maioria — mas não a totalidade — ligada à exportação. A própria heterogeneidade estrutural faz com que as condições econômico-sociais gerais não se reproduzam da mesma maneira, nem com a mesma intensidade e velocidade, setorial, regional ou localmente.

Há alguma evidência, também, da importância do setor informal nesse processo de atenuação dos efeitos da crise. Algumas estimativas são exageradas, e ainda não existem estudos metodologicamente confiáveis sobre a “informalização”. Provavelmente têm razão aqueles que rejeitam a hipótese de uma significativa expansão “invisível” do produto, em decorrência do crescimento da “economia informal” (algo parecido ao que ocorreu na Itália). Nesse sentido, sua relevância seria predominantemente fiscal. Por outro lado, é muito provável a hipótese de que seu efeito na renda individual seja expressivo. Boa parte do crescimento da produção informal acaba sendo captada ao ingressar nos circuitos do mercado formal. Mas a renda é menos apreensível. O efeito-renda da “informalização” deve estar contribuindo para reduzir ou retardar o impacto negativo dessa trajetória depressiva nos planos individual e familiar. Uma espécie de colchão amortecedor entre a macroeconomia e a microdinâmica social que, entretanto, vai se adelgçando paulatinamente, quanto mais se prolonga essa situação e mais pesados se tornam os ônus coletivos e pessoais dela decorrentes.

Os grupos sociais diretamente afetados, inclusive os mais pobres, desenvolveram capacidade de adaptação a esse quadro de adversidades, recorrendo a inúmeros expedientes de sobrevivência, como a elevação da carga de trabalho, a maior mobilização de membros da família — inclusive crianças, idosos e aqueles parcialmente inválidos — e o trabalho informal, entre outros. Este processo adaptativo, inclusive a ambientes mais insalubres, tem limites físicos, a partir dos quais deixa de surtir efeito.

Os gastos dos governos na área social também têm algum impacto. As políticas sociais têm sido, em geral, pouco eficientes. Os orçamentos públicos têm decrescido. As burocracias consomem parcelas consideráveis dos recursos, deixando proporção pequena para benefício direto dos grupos destinatários. Mas, principalmente aquelas que tenham algum efeito de complementação de renda, ainda que indireta, operam como parte do conjunto de mecanismos amortecedores da crise.

Esses fatores explicam, por sua presença simultânea, a resistência e a tolerância à crise continuada. É certo que muitos deles têm um efeito quase residual. No médio prazo, todos tendem a perder gradativamente sua eficácia. Mas eles parecem ser a razão mais plausível para que não se tenha observado, até agora, um trágico “desastre do desenvolvimento”, com efeitos sociais perversos de grande alcance coletivo ou sérias rupturas no tecido social.²

A insistência em decompor o quadro complexo da crise brasileira em distintos subconjuntos, de modo a buscar soluções parciais imediatas para aqueles que parecem mais urgentes e controláveis, tem resultado somente no agravamento dos desequilíbrios. A maioria dos analistas parece de acordo com a tese de que não se trata de uma crise conjuntural, nem localizada. Os argumentos mais persuasivos sobre os desajustes econômicos apontam para a forte interdependência entre o impasse distributivo da sociedade brasileira, a crise gerencial e financeira do setor público e a dívida pública interna e externa. Mas não enfrentamos apenas uma crise fiscal do Estado ou uma crise econômica, e sim um quadro de crise geral — política, institucional, social e econômica —, isto é, uma complexa perturbação do ordenamento social do país, com evidentes efeitos também no plano moral. Não há em operação qualquer mecanismo suficiente de legitimação ou justificação moral da ordem vigente.

A despeito da necessidade de ações de curto prazo, e não apenas de medidas estritamente econômicas, o país se ressentia de uma estratégia de mudança que altere os parâmetros de convivência e os marcos institucionais da Sociedade, da Política e da Economia. O significado dessa afirmação precisa ser bem compreendido: não está em discussão a questão do modo de produção ou do modelo macrosocial. A disjuntiva presente no conceito acima de *marco institucional* não é aquela que opõe o capitalismo ao socialismo. O sentido é outro, de modernização dos quadros institucionais ainda ajustados a um padrão de desenvolvimento que, com continuidades e descontinuidades, definiu os rumos do processo de expansão urbano-industrial do Brasil até o último ciclo de crescimento na década de 70, um modelo que, desde o final da década, mostrava sinais evidentes de esgotamento.

² Refiro-me ao “efeito-túnel”, de Hirschman, que, do ponto de vista das potencialidades de crescimento e mobilidade, tem demonstrado sinais de esgotamento desde o início dos anos 80. O resultado que se poderia esperar seria a redução dos graus de tolerância para com a inflação e as desigualdades de renda. De fato, o nível de insatisfação social aumentou visivelmente. Estes fatores atenuadores explicam por que esta insatisfação generalizada ainda não provocou a emergência de movimentos disruptivos de massa e, adicionalmente, por que a queda de qualidade de vida, as perdas de renda e a redução de atividade também não determinaram, ainda, efeitos sociais mais trágicos e a deterioração mais acentuada dos indicadores sociais [cf. Hirschman (1981)].

II

A CRISE SISTÊMICA E A LÓGICA DAS FACÇÕES

Na perspectiva aqui adotada, pode-se considerar a Sociedade Política, o Estado e o Mercado como sistemas institucionais interdependentes. Cada um tem organizações, regras, padrões institucionalizados de comportamento e um código próprio de informação. Eles interagem permanentemente uns com os outros e, como são sistemas abertos, suas fronteiras são pouco definidas. Uma série de organizações, mecanismos e procedimentos institucionalizados processam e traduzem os sinais (informações) fundamentais que permitem a cada um funcionar e relacionar-se com os demais. Vários destes localizam-se, exatamente, em espaços ambivalentes, *entre os sistemas*. Em outras palavras, existem múltiplas áreas de intersecção entre eles e muitas organizações híbridas, ambivalentes ou dotadas de forte ambigüidade, exatamente por funcionarem nesses pontos de intersecção.

A dinâmica desses sistemas é dada por atores individuais e agentes coletivos que interagem entre si dentro de cada um e entre eles. A base das interações "intra-sistêmicas" e "intersistêmicas" é constituída por *informações* — sinalizações emitidas por cada um dos sistemas em seu código próprio e processadas por aqueles "tradutores". Em geral, as ações são determinadas pela avaliação de sinais oriundos dos vários sistemas. Algumas vezes, o comportamento dos atores e agentes dentro de um sistema é determinado pela avaliação de sinais emitidos em outro.³

Produzem-se, assim, interações, reações e ações preventivas dos agentes, emulados por esses sinais, em cada um dos sistemas. Os atores individuais e agentes coletivos não são passivos: têm capacidade estratégica, associativa e criativa.

A estratégica define-se por três capacidades básicas: de cálculo de custos e benefícios; de troca, no tempo, entre custos e benefícios; e de simulação, ou seja, imaginar situações nas quais cada um se coloca no papel dos outros e procura determinar qual seria a reação deles. A sua conduta é ajustada a esta expectativa sobre o comportamento dos demais.

A associativa decorre da capacidade de descobrir áreas de interesse comum ou identidade que permitam estabelecer laços de solidariedade com outros, identificar áreas de conflito de interesses ou valores e formar coalizões que maximizem os benefícios e minimizem os custos para si dessa associação.

.....
³ Por exemplo, várias transações no mercado se dão em razão predominantemente de sinais emitidos pelo sistema político ou pelo Estado; os eleitores podem tomar suas decisões fundamentalmente por causa de sua avaliação dos sinais provenientes do sistema econômico. O mesmo ocorre com problemas e distúrbios sociais, políticos e econômicos. Existem desajustes "intra-sistêmicos" e "intersistêmicos". Desequilíbrios aparentes, em um determinado sistema, podem ser determinados por fatores a operar em outro sistema. Este fato é de grande importância, como se verá, para a questão dos limites e possibilidades da política social.

A criativa envolve a capacidade de aprendizado — não necessariamente das causas, mas menos dos efeitos de cada situação concretamente vivida —, de processamento de informações sistêmicas que permitam avaliar o ambiente da ação — a qual fortalece as duas seguintes —, de adaptação às condições e mudanças ambientais e de desenvolvimento de modos e técnicas de ação.

Em situações de perfeito equilíbrio, as regras são estáveis, conhecidas, legítimas e dotadas de credibilidade. Existe previsibilidade. As informações são relativamente corretas. As instituições, organizações e mecanismos funcionam com um mínimo de eficiência, principalmente na *interface* entre os sistemas. Nesse caso, aquelas capacidades operam em um amplo campo de possibilidades de progresso coletivo e resolução de conflitos.

Mas o mundo é imperfeito. A estabilidade é sempre afetada por fatores imprevisíveis, mudanças não antecipadas, efeitos colaterais e elementos imponderáveis. Parafraseando Maquiavel, o avanço coletivo depende, fundamentalmente, da vida ativa dos cidadãos que fazem sua própria história, decorrendo, portanto, principalmente de nossa *virtú*. Não se pode, entretanto, deixar de levar em conta o imponderável, o fortuito, o erro. Existe, também, aquele espaço menor, porém muitas vezes decisivo na história, no qual interfere a *fortuna*. A informação é heterogênea e não se distribui ou processa igualmente dentro dos sistemas e entre eles. As regras não são integralmente respeitadas o tempo todo. As instituições sofrem surtos de paralisia e acumulam ineficiência. Os nexos entre os sistemas nem sempre operam adequadamente.

Em decorrência, todo equilíbrio é precário, todo avanço contraditório, toda normalidade contém elementos de desajustamento e crise. Mesmo assim, o horizonte para ações coletivas favoráveis ao progresso geral e de possibilidades de resolução não violenta de conflitos continua suficientemente amplo. Porém, com as desigualdades de recursos e dadas as condições de heterogeneidade e assimetria referidas acima, as estratégias e os comportamentos heterológicos envolvem mais custos e riscos e sofrem de maior instabilidade do que estratégias e comportamentos egocêntricos. Daí a tendência a predominarem os padrões egocêntricos, não raro confundida com uma lei inarredável de racionalidade individualista.

Estratégias e comportamentos heterológicos envolvem, quase necessariamente, trocas intertemporais mais mediatas. O retorno compensatório pelos sacrifícios assumidos no presente é de mais longo prazo. É preciso que as condições que permitam a obtenção de benefícios futuros ampliados se mantenham pelo tempo necessário. Por estas razões, os padrões heterológicos, em geral, só prevalecem quando existem meios institucionalizados de garantia de reciprocidade.⁴

⁴ Nos processos adaptativos, no mundo animal, verifica-se a mesma instabilidade dos comportamentos heterológicos em relação aos egocêntricos. A possibilidade de reciprocidade é que parece ser exclusivamente da sociedade humana e de sua racionalidade específica (ver, a respeito, Van Parijs (1981, Cap. 3)).

Em uma circunstância de crise geral, as instâncias mediadoras apresentam deficiências operacionais. As informações são distorcidas ou insuficientes. Várias instituições, regras e mecanismos não têm credibilidade ou legitimidade. Nesse contexto, é alta a probabilidade de que a capacidade estratégica produza, quase exclusivamente, práticas de autodefesa, a capacidade associativa leve à predominância de coalizões de bloqueio ou veto e a capacidade criativa alimente o desenvolvimento de modos e técnicas que reforçam a eficácia das anteriores. Em outras palavras, os padrões egocêntricos passam a predominar amplamente, e muitos deles determinam comportamentos rigorosamente predatórios, os quais reforçam os impulsos gerais de autodefesa. Não há incentivo ao cálculo heterológico ou ao altruísmo, nem condições para a reciprocidade.

É exatamente isto que vem ocorrendo no Brasil nos últimos anos. Como os sistemas estão enfrentando crises simultâneas e não há credibilidade, a energia dos agentes está quase integralmente voltada para a autodefesa. A capacidade associativa produz bloqueios recíprocos e as habilidades criativas tornam estratégias e coalizões defensivas cada vez mais eficientes. Isto dificulta muito a formação de consenso majoritário em favor de um "plano de saída" da crise que produziria, inevitavelmente, perdas consideráveis no curto e, talvez, médio prazo. Não havendo garantia mínima de sucesso na troca de benefícios maiores no futuro por sacrifícios no presente, opta-se pelo maior benefício possível no presente, ainda que com o risco de grandes custos futuros.

No plano econômico-social, os problemas mais imediatamente apreensíveis pelos agentes reforçam as práticas egocêntricas e autodefensivas e desincentivam práticas heterológicas e cooperativas. Mesmo admitindo-se, como é o caso do argumento aqui desenvolvido, que esses sejam apenas indicadores manifestos e de superfície de uma crise mais geral, o importante é que têm grande força de determinação de ações sociais ou individuais. Não importam, deste ponto de vista, os fatores latentes e mais profundos — *estruturais*, poder-se-ia chamá-los — que explicam o quadro de crise.

Dentre os fenômenos — digamos, superestruturais ou conjunturais — no plano sócio-econômico, de relevância para a síndrome comportamental da sociedade brasileira, destacam-se a inflação crônica, a tendência recessiva crônica e o decorrente encurtamento abrupto das perspectivas de mobilidade social.

O surto de inflação crônica, além de subverter sinais importantes do mercado, alimenta generosamente as incertezas dos agentes e aguça suas capacidades criativas, permitindo o desenvolvimento de mecanismos generalizados de indexação retroativa, ou seja, de autodefesa.⁵

À medida que a velocidade do processo inflacionário aumenta, o cálculo de custos e benefícios tem o seu horizonte mais do que proporcionalmente reduzido. Esta redução, associada à elevação geral das incertezas,

⁵ Para uma análise recente sobre padrões comportamentais em situações de inflação moderada e crônica e de hiperinflação, ver, por exemplo, Resende (1988).

conduz a uma estratégia de "satisfação" ⁶ de curtíssimo prazo. O resultado reforça, no plano das escolhas e das decisões, as tendências estruturais que vêm determinando o desempenho medíocre do sistema: todas as soluções são, necessariamente, subótimas e cada vez mais se distanciam de qualquer ótimo, social ou individualmente definido.

Em consequência, cristaliza-se e torna-se mais forte o sentimento generalizado de frustração de expectativas. A chamada "ilusão monetária" passa a constituir uma alternativa concreta de "satisfação", tendo em vista o prazo curtíssimo de tempo da expectativa de ganho. Na fímbria desse horizonte evanescente, os resultados deixam de ser ilusórios, pois se tornam adequados às expectativas e resultam da possibilidade diferencial de acesso a algum mecanismo de indexação. Comparativamente ao grau esperado de perda e às perdas daqueles que não têm acesso a qualquer forma de indexação, esses resultados representam ganhos efetivos. Forma-se um padrão de ação/reação contraditória — isto é, em desequilíbrio — que determina a aceitação de resultados cada vez menos "satisfatórios", a partir de um esforço cada vez maior de autodefesa. Acelera-se o processo inflacionário para obter-se cada vez menos "satisfação". Mas não se admite a possibilidade de abandono do padrão comportamental, para buscar uma situação de maior equilíbrio e ganhos mais reais, porque o sacrifício teria que ser feito no curto prazo e ainda no horizonte prevalecente de incertezas.

A tendência recessiva crônica tem impacto menos generalizado, do ponto de vista de perdas e ganhos concretos em um período limitado de tempo. Mas é evidente que esses efeitos, ainda que localizados, têm sido muito danosos, tanto coletiva quanto individualmente. Especialmente no que se refere ao nível de emprego, seus indicadores não são de apreensão tão manifesta e imediata quanto os daqueles referentes à inflação, pois informam as estratégias dos agentes de forma diversa. ⁷

Dois fatores parecem, contudo, estar em operação na sociedade brasileira. O primeiro refere-se à expectativa de uma real depressão econômica e à propensão a admitir que o país está em decadência, o que apenas alimenta aflições e determina estratégias de sobrevivência face a um horizonte de catástrofe. Como nesse horizonte as possibilidades de mobilidade social ascendente decrescem, é preferível melhorar, crescer ou atender demandas já, ainda que com menor nível de "satisfação", do que investir no futuro incerto, em busca de ganhos mais compensadores. Novamente, estamos diante de sentimentos de autodefesa, encurtamento do tempo das expectativas, redução das exigências de "satisfação".

O segundo fator é mais concreto: o desempenho econômico tem sido medíocre, mas, como se viu, ainda não experimentamos qualquer fase de recessão realmente aguda. O seu lado identificado como medíocre cria este

⁶ Utilizo, aqui, a noção "abrandada" de satisfação, usual na literatura econômica e sociológica, que, na língua inglesa, é expressa por *satisficing* em contraposição a *satisfaction*. Cf. Simon (1957) e, para um tratamento mais contemporâneo, Van Parijs (1981).

⁷ Sobre a diferença na percepção entre os indicadores dos processos inflacionário e recessivo, particularmente o nível de emprego, ver, por exemplo, Conover et alii (1986).

“quadro catastrófico” prospectivo: espera-se o desastre a qualquer momento. O seu lado positivo, visto pela percepção da capacidade de sustentação mínima do crescimento, escapando, recorrentemente, da recessão aguda ou da depressão, cria um fenômeno parecido com o da ilusão monetária. Como a expectativa é de desastre, aumento do desemprego, crise social aberta e coadjuvantes, manter o emprego e a renda constitui um alto ganho relativamente à perda esperada, o que nada tem de positivo quando o contexto de ação social é tão desviante, delinqüente ou predatório como o descrito acima. Isto apenas cria uma certa impunidade generalizada. O mercado não está sancionando ninguém — nem mesmo o governo — em graus comparáveis ao das expectativas. No plano social, as sanções continuam a afetar basicamente os despossuídos, que têm papel diminuto no processo sócio-político. No plano político, as sanções também têm sido comparativamente pequenas. Não importam, novamente, as razões que explicam o nível de sanção menor do que o esperado. Importante é que a percepção de sanção menor do que a esperada se traduz imediatamente em reforço daquelas estratégias nas empresas, nos sindicatos, nos partidos e nos governos.

Dever-se-ia esperar que o quadro de riscos levasse os empresários a uma atitude mais racional de garantia de sobrevivência a médio e longo prazos. No nível de expansão inflacionária atual, inexistente clima para planejar qualquer empresa. A incerteza subverte a empresa, e os empresários teriam razão para buscar a formação de uma coalizão antiinflacionária. Não buscam. Ao contrário, reiteram decisões e demandas que reforçam as tendências perversas do processo sócio-econômico.

Os sindicatos, diante da expectativa recessiva, deveriam rever suas demandas salariais e investir na criação de condições para a retomada do crescimento. Não agem assim. Ao contrário, elevam o nível de demandas imediatas e não se mostram muito preocupados com a trajetória do emprego e da renda.

Os partidos deveriam mobilizar seus quadros para formular alternativas coerentes e confiáveis de correção desses desequilíbrios macroeconômicos e sociais, especialmente porque o voto é, em grande medida, orientado pelo desempenho macroeconômico das políticas de governo. A crise provoca enorme instabilidade eleitoral e aumenta a probabilidade de mudanças sucessivas nas preferências partidárias, alienação eleitoral ou invalidação do voto. Entretanto, os partidos, além de demonstrarem total incapacidade de apresentar alternativas válidas, tornaram-se elementos ativos no processo de bloqueio decisório.

O governo está comprometendo investimentos cruciais para o crescimento do país na próxima década e deixando que serviços públicos essenciais se deteriorem ao ponto do colapso. Deveria estar definindo uma hierarquia rígida e minimalista — ou essencialista — de prioridades e adotá-la como critério de inflexível austeridade fiscal. Não está fazendo isto, em qualquer de seus níveis: federal, estadual ou municipal.

Apesar das expectativas, as empresas continuam realizando lucros. Os trabalhadores, principalmente os mais fortes e os que estão em setores mais

dinâmicos, têm seus empregos garantidos e conseguem, em média, manter salários reais satisfatórios. Os partidos continuam obtendo votações que mantêm sua representação política em patamares aceitáveis. Os governos, apesar da queda real da receita tributária líquida, ainda conseguem manter um nível razoável de ingressos, complementados com recursos provenientes de aplicações e de endividamento no mercado financeiro, bem como de emissões diretas e indiretas.

Tudo indicaria, pela ótica da racionalidade convencional, que os agentes sociais e os atores individuais, públicos e privados, deveriam investir em coalizões estabilizadoras, voltadas para a contenção da inflação e a retomada do crescimento. (Estas expressões, diga-se de passagem, são reiteradamente repetidas por todos, nos últimos anos, sem a menor consequência prática.) Mas a inflação indexada e a recessão moderada não têm aqui o mesmo efeito traumático nem produzem o quadro de incentivos e desincentivos que a “estagflação” dos anos 70 provocou nos países da OCDE.

Não são apenas os fatores sócio-econômicos que levam a tal resultado. Há fatores políticos e sociais que interferem, decisivamente, para produzir esses padrões comportamentais.

No plano social, a contrapartida desses processos está no fortalecimento de padrões corporativos de organização e na institucionalização de mecanismos de interação correspondentes. Tais padrões anulam os efeitos que, em condições normais, desincentivariam a manutenção de comportamentos que agravam a crise e incentivariam a busca de saídas convencionalmente mais racionais. O mercado está todo cercado por barreiras institucionais à entrada que o tornam escassamente competitivo e predominantemente corporativo. A lógica predominante é menos a de *mercado* do que a de *facções*. A estrutura sindical, corporativa e monopolista, está garantida pela proteção estatal da contribuição compulsória e por uma legislação que lhe reserva privilégios. Nela, também predomina a lógica das *facções* e, na melhor das hipóteses, a dos *clãs*.⁸ Os partidos políticos e os grupos nos parlamentos também organizam-se sob essas formas, predominando as *facções*. O Estado encontra-se segmentado em “feudos”, por meio da política de clientelas e pela consolidação de grupos tecnoburocráticos poderosos. Formam-se verdadeiros “baronatos”, alguns mais tradicionais, outros menos, alguns remanescentes da República Autoritária, outros nascidos na Nova República. Novamente, predomina a lógica das *facções* e, em poucos casos, dos *clãs*, e não a da *burocracia*.

Todavia, em todos os casos, apesar da insistente oposição manifesta de empresários e trabalhadores à intervenção do Estado em suas searas respectivas e da crescente convicção liberal e antiburocrática da maioria das autoridades e dos funcionários de alto escalão do setor público, a capa protetora de todos esses arranjos é burocrática. A lógica das *facções*, e em poucos casos dos *clãs*, define a estratégia de ação e interação hoje

⁸ Refiro-me à distinção, na qual se baseiam as teorias de custos transacionais, entre mercado, burocracia e clãs, como, por exemplo, em Williamson (1975), Ouchi (1980) e Bryson (1984).

predominante, mas a garantia das posições e dos padrões de interação é dada pela regulação burocrática, na maioria das vezes em sua forma mais tradicional, a cartorial.

A lógica das facções distingue-se da de mercado no seguinte: ela é conflitiva nas transações com os outros, mas não necessariamente competitiva — cada facção tem sua jurisdição garantida. Há conflito por recursos e vantagens, mas uma facção não compete para suceder a outra numa mesma posição. Não existe reciprocidade, ou, se existe, é marginal. Não há confiança nas transações, e elas não são contratuais. A informação básica para avaliação das transações é o grau de privilégio ou garantia institucional, e não os preços, o que torna as facções, no mercado, muito menos sensíveis às sinalizações sistêmicas normais. O seu critério de constituição é o interesse corporativo. O privilégio institucional é o mecanismo de intermediação nas transações. No mercado competitivo, este mecanismo seria o contrato, enquanto a informação básica seria o preço.

Os *clãs* diferenciam-se dos mercados e das facções porque no seu interior, e entre os mais próximos, ainda prevalecem normas de reciprocidade e solidariedade. O seu critério de constituição é a “cidadania” (não no sentido liberal-democrático, mas no sentido corporativo de pertencente — *membership*). A confiança interna é relativamente alta, predominando a desconfiança em relação aos outros. A informação básica para avaliação das transações é a tradição ou a ideologia. A ideologia ou, mais amplamente, os valores constituem o mecanismo de intermediação das transações.

As burocracias têm os seguintes atributos diferenciais: constituem sistemas de autoridade, enquanto facções e *clãs* constituem sistemas de persuasão ou cooptação; sua informação primordial é a regra (regulamento); o mecanismo de intermediação das transações é a regulação. No caso de sistemas burocráticos relativamente equilibrados e modernos, a regulação busca assegurar “razoável justiça” nas transações (*fairness*), corrigindo, inclusive, distorções ou falhas nos mecanismos de mercado, de conflito faccionário ou disputa entre *clãs*. No caso de sistemas mais tradicionais, ela opera cartorialmente, por “jurisprudência registrada”, garantindo posições institucionalmente adscritas e privilégios conquistados. O sistema cartorial pode permitir, em condições normais, equilíbrio entre os agentes, desde que eles já tenham sido admitidos à cumplicidade dos arranjos burocráticos. Os que estão de fora têm poucas chances [cf. Lindblom (1977)]. Em situações de desequilíbrio geral, como a que se afirma viver o Brasil, as burocracias e os atores públicos também comportam-se faccionariamente. A regra burocrática passa a ser utilizada como uma regra privada, de “proteção aos protegidos”, ao contrário da extraordinária máxima hobbesiana de “proteção da proteção” que justificaria o contrato social e faria do Leviatã o “Cidadão Coletivo”, noção muito semelhante à do “Príncipe Cívico” de Maquiavel.

A racionalidade corporativa — de facções ou cliques corporativos — na *Sociedade Política*, no *Mercado* e no *Estado* permite compreender melhor o desvio do padrão comportamental coletivo e individual. Ajuda a explicar

que a racionalidade convencional não funciona, por que os agentes são insensíveis às sinalizações sistêmicas que evidenciam a possibilidade de fraco, geral e por que as estratégias de saída são bloqueadas.

A racionalidade predominante não é aquela que faria com que as capacidades estratégicas, associativas e criativas conduzissem os agentes a uma ação cooperativa de enfrentamento da crise geral. Ao contrário, ela faz as estratégias convergirem para a autodefesa. As informações as quais as facções são mais sensíveis não são as sinalizações sistêmicas normais. Não há possibilidade de reciprocidade ou confiança, nem mecanismo apropriado de intermediação das transações. Diante de informações sistêmicas que indicam um ambiente cada vez mais inóspito, a tendência adaptativa das facções é fortalecer ainda mais a lógica corporativa e as estratégias egocêntricas de defesa. O privilégio corporativo torna-se a última cidadela de todas as facções. Todas as entes — empresariais, trabalhadoras, profissionais, políticas e burocráticas — comportam-se faccionariamente. Os que não podem fazê-lo estão fora do jogo, são a massa de despossuídos que não têm meios para agir. A generalização desse comportamento bloqueia a sociedade, do mesmo modo que, como se viu, operam os mecanismos de bloqueio da economia.

No plano político, dá-se rigorosamente o mesmo. Com o fim do autoritarismo e a revitalização da competição política, o sistema político revelou imediatamente suas deficiências. Encontrava-se atrasado em relação à sociedade — e, não por acaso, após duas décadas de autoritarismo. Era o estuário de todas as expectativas e de todos os anseios reprimidos: a democratização aparecia como a chave mágica para todos os problemas, da miséria à detasagem científico-tecnológica. Sua institucionalidade era precária. Os partidos estavam em organização e não haviam testado sua força em sucessivas eleições. Era grande a "pluralidade de valores", abrangendo desde as formações tipicamente populistas, clientelistas e fisiológicas, até aquelas mais estruturadas ideologicamente. As regras de convivência política eram muito debeis, e mais ainda aquelas que regulavam as relações entre os poderes, principalmente o Executivo e o Legislativo. Havia forte controvérsia sobre a eficácia e legitimidade dos mecanismos de representação típicos da democracia liberal. Muitas dessas condições persistem até hoje.

Num certo sentido, floresceram todas as sementes nele plantadas: o início da Nova República foi marcado, simultaneamente, pela busca urgente de restabelecimento do pluripartidarismo competitivo, pela organização de um governo sob a forma típica do *spoils system* ultraclientelista, pelo adesismo generalizado nos momentos de sucesso governamental e pelo oposicionismo generalizado nos de insucesso. Facções, oportunismo egocêntrico, encurtamento de expectativas, investimento no curto prazo, enfim, todas as características dos demais sistemas encontram-se no sistema político.

Todo processo de mudança sistêmica implica descontinuidades e desajustes. No sistema político, foi clara a descontinuidade entre a composição

de forças que promoveu o trânsito imediato da velha para a nova ordem e a correlação de forças que vem promovendo a (re)construção institucional do sistema político. Além disso a mencionada exacerbação de esperanças é, também, típica dessas transições. A mudança suscita a esperança de resgate — legítimo ou não — daquelas frustrações atribuídas à ordem pretérita — verdadeiras ou não. E esta esperança é inteiramente alienada da consciência de que a comunhão de princípios políticos gerais não assegura nem contém necessariamente elementos que permitam formar um consenso sobre as regras, as políticas e as medidas substantivas a serem implantadas. Isto tampouco garante concordância sobre a direção do processo de mudança. Adicionalmente, o trânsito caracteriza-se pela contradição inexorável entre a necessidade prática de administrar o cotidiano e a imposição política e moral de reforma institucional, a qual requer plano, estratégia e negociação e, portanto, tempo, confiança e reciprocidade.

O primeiro governo já se instalou com as deficiências usuais dos governos de transição. Sua agenda decisória estava sobrecarregada pelas pressões derivadas da crise econômico-social herdada do período anterior, às quais se adicionavam novas demandas liberadas pela própria mudança de regime. Apresentava baixa capacidade decisória e seletiva, por causa da heterogeneidade das forças que o compunham. A desarticulação progressiva da institucionalidade autoritária incorporara novas forças ao processo decisório, sem que já estivessem em funcionamento novos mecanismos de representação e seleção de interesses. Prevalencia uma certa informalidade pré-institucional nas transações políticas. O governo precedia o regime. Não existiam regras claras, e a adoção das existentes se fazia por conveniência e não por adesão à legalidade das normas, porque elas não eram consideradas legítimas. Este ambiente alimentou o faccionarismo, estimulou o oportunismo e, em função do alto risco nele implícito, promoveu comportamentos egocêntricos e de autodefesa.

A Constituição poderia ter um efeito de “choque legal/institucional” nesse quadro. Mas, como ela foi convocada tardiamente e sua teitura muito procrastinada, o processo constituinte acabou sendo dominado pelo padrão comportamental já cristalizado. Ainda assim, como nele estavam depositadas muitas expectativas e muitos interesses, foi possível desbloquear relativamente o processo decisório e, com as imperfeições quase unanimemente reconhecidas, promulgar a Constituição. Mas ela deixou de cumprir o papel fundamental de ruptura, de “choque” no sistema político. Perdeu a força transformadora que poderia ter e tornou-se mais um eixo de conflito faccionário e corporativo, que marcará o processo parlamentar ao longo da votação da necessária legislação complementar.

A grande interdependência entre os sistemas faz com que a crise de cada um reforce a dos outros e as interações intersistêmicas sejam fortemente subvertidas. Forma-se um ciclo perverso que dilui e deforma os efeitos de qualquer solução parcial e localizada. As expectativas negativas dos agentes,

associadas a processos estruturais que escapam à capacidade de regulação dos vários sistemas em desajuste, passam a ter alta probabilidade de se realizarem por si mesmas.⁹

A subversão dos sistemas, pela predominância generalizada da lógica de facções e pela cobertura burocrático-cartorial dos padrões desviantes de interação, produz acumulação sucessiva e ampliada de bloqueios à decisão, em cada sistema, e reduz a eficácia das formas institucionais de regulação intra e intersistêmica.

A lógica de facção não é necessariamente danosa, por exemplo, quando circunscrita às organizações sindicais, associativas e partidárias. O mesmo é verdade para a lógica de clãs. Porém, em determinadas circunstâncias, é essencial a observância da lógica burocrática e, até, da lógica de mercado, inclusive nos quadros institucionais de representação. As interações sempre operam através de uma combinação dessas diferentes lógicas, predominando, em situações de relativa normalidade ou equilíbrio, aquela mais eficaz para cada padrão organizacional.

No sistema econômico, dada a opção macrosocial pela economia de mercado, a lógica de mercado deveria predominar nesse *mix*. No sistema político, tenderia a predominar a lógica de facções ou clãs, porém reguladas pela lógica burocrática, como garantia de permanência e justiça razoável das regras internas das organizações. No Estado deveria predominar a lógica burocrática, inclusive como constrangimento à proliferação e cristalização de facções ou clãs no seu interior e à adoção de padrões cartoriais e clientelistas de interação.¹⁰

III

LIMITES E POSSIBILIDADES DA POLÍTICA SOCIAL

Parece claro que não há como formular e implementar políticas sociais eficazes no quadro de desajustes descrito acima. O máximo que se pode esperar, nesse contexto, é que essas políticas minimizem, com eficácia d crescente, as aflições dos setores mais destituídos da sociedade.

Não há, portanto, muito a dizer sobre a política social no quadro de crise geral. Admitida a possibilidade de solução razoável para a crise e reconstituição das condições mínimas para levção das taxas de crescimento e normalização relativa do sistema sócio-econômico, pode-se, então, examinar os condicionantes básicos da política social.

⁹ As expectativas transformam-se em *self-fulfilling prophecies*.

¹⁰ Dificilmente essas três lógicas são encontradas de forma "pura". Mesmo no mercado, as empresas como organizações não obedecem apenas à lógica típica de mercado. Nelas se encontram, também, a lógica da burocracia — essencial para o desempenho eficaz de várias funções organizacionais — e as lógicas de facção ou clã. O que importa é a combinação delas e qual o elemento lógico predominante para cada padrão de ação. Cf. Bryson (1984) e Lindblom (1977).

O primeiro conjunto de condicionantes refere-se à própria natureza da política social. Ela é parte do processo estatal de alocação de recursos e valores. A ação do mercado e das empresas nesse campo é supletivo. A política social intervém no hiato derivado dos desequilíbrios na distribuição em favor da acumulação e em detrimento da satisfação das necessidades básicas da população e promoção de maior equidade. Está, portanto, no centro do dilema distributivo, para o qual convergem as pressões dos conflitos pela apropriação da renda social. Reflete a direção política das relações econômicas. Expressa a combinação específica, imposta pela correlação predominante de forças, de incentivos à acumulação e ao crescimento, recursos para a provisão de meios de subsistência aos mais carentes e ações redistributivas, visando atingir um patamar mais equânime de distribuição de renda e oportunidades.¹¹

A política social não pode, portanto, constituir um campo autônomo e independente de planejamento governamental. Ela opera na *interface* dos sistemas, além de sofrer os efeitos colaterais de inúmeras decisões individuais e coletivas, privadas e públicas. Nesse sentido, não se pode definir uma "política social" tal como se define uma "política macroeconômica", mesmo considerando-se todas as limitações desta última.

É certo que existem "programas" de natureza essencialmente social, como, por exemplo, educação básica, previdência social e saúde. Mas mesmo estes programas "sociais" estão condicionados pela interdependência entre os sistemas. São conhecidas as várias instâncias em que essa interdependência é crítica para o desempenho desses serviços: a relação entre nutrição e desempenho escolar, o impacto do ciclo produtivo na frequência das escolas rurais, os efeitos da insalubridade do meio ambiente sobre a demanda por serviços de saúde, a importância dos circuitos de distribuição alimentar na ocorrência de mortalidade coletiva por inanição e tantos outros exemplos ilustram esta interdependência.¹²

A política social envolve escolhas complexas e baseadas na difícil apreensão da etiologia dos problemas e na definição ético-política das obrigações coletivas. Com base nessas opções, pode-se determinar a combinação de políticas preventivas, compensatórias e redistributivas que melhor atenda aos problemas identificados e às responsabilidades definidas para o setor público, bem como estabelecer o seu padrão de financiamento [cf. Santos (1987)]. É exatamente por causa dessa complexidade na formulação, no financiamento equitativo e na determinação da eficácia das políticas sociais que elas constituem um campo sempre de mais difícil decisão.

Parcela considerável dos "problemas sociais" mais aparentes da sociedade brasileira e que, em geral, constituem razão para constante demanda por "políticas sociais" só encontra solução pela via da política econômica. É o caso, por exemplo, do "combate à pobreza".

¹¹ Estas noções são desenvolvidas em maior detalhe em Abranches (1987).

¹² Para uma análise completa da "matriz produto-problema", que identifica a interação entre políticas sociais e o conflito entre elas, ver Santos (1987) e, para uma análise de fatores determinantes de desastres sociais coletivos, ver Sen (s/d).

A pobreza de natureza estrutural não encontra solução na política social. Ela deriva, basicamente, da insuficiência de emprego e renda. A correção dessa insuficiência, por sua vez, está associada a uma série de fatores específicos a cada ordem social, tais como os padrões de produção, acumulação, distribuição e consumo.¹³ As políticas sociais, nesse caso, mesmo quando imaginadas como intervenções de natureza mais permanente e estrutural, só podem atuar como políticas compensatórias, ou seja, remediando efeitos, porém sem alcançar as causas dos problemas.

São poucas as modalidades possíveis de programas estritamente sociais e de natureza preventiva destinadas ao combate à pobreza. Ações preventivas podem impedir ou minimizar a expansão da pobreza a partir de sua implementação, mas não têm eficácia em relação ao “estoque” de pobreza. Do mesmo modo, ações redistributivas têm impacto relativo na solução do problema estrutural da miséria. Elas são mais eficazes no que se refere às desigualdades de renda e ao que se denomina “privação relativa” do que à “pobreza absoluta”.¹⁴

Problemas sociais, como o da pobreza absoluta, requerem soluções de natureza macroeconômica e estrutural e, portanto, devem estar contemplados nas políticas econômica e de desenvolvimento. É por meio da orientação social da política econômica que programas sociais podem integrar-se a outras ações e compor um perfil de gastos e investimentos sociais capaz de alterar progressivamente o quadro de miséria em que vive parte considerável da população brasileira.

A primeira premissa para uma política econômica socialmente orientada refere-se ao imperativo do crescimento. Sem crescimento continuado da renda e do emprego, não há possibilidade de se combater efetivamente a pobreza. Mas o crescimento da renda — e sobretudo da riqueza — é condição necessária, mas não suficiente, para que se altere a qualidade do processo de desenvolvimento. A interdependência sistêmica e a resultante matriz cruzada de problemas-políticas indicam que as duas faces do processo de desenvolvimento — a econômica e a social — não podem persistir em descompasso. A coerência e a eficácia da política social dependem de sua real articulação com a política econômica.

A segunda premissa refere-se, portanto, à distribuição da riqueza e da renda. Um padrão de desenvolvimento que promova, simultaneamente, expansão do produto e redistribuição de renda faria admissível, inclusive, uma taxa média de crescimento menos acelerada, pois a ampliação resultante do mercado de consumo interno criaria condições endógenas mais favoráveis. Não pode haver separação ou contradição entre as políticas econômica e social nos campos da renda, do emprego e do salário.

¹³ Para maiores detalhes, ver Abranches (1987), Sen (s/d) e Stewart e Streeten (1976).

¹⁴ Para os conceitos de políticas compensatórias, preventivas e redistributivas, ver Santos (1987).

Essas premissas permitem delinear as linhas mestras de uma política econômica socialmente orientada. Em primeiro lugar, ela deveria ser uma política explicitamente redistributiva, seja quanto ao seu padrão de financiamento, seja quanto ao seu padrão de gasto. Isto significa buscar novas modalidades de financiamento do investimento, com maior participação de capitais privados, internos e externos, em setores já maduros e lucrativos, e uma utilização rigorosamente seletiva e racional do crédito oficial e, sobretudo, dos incentivos e subsídios de qualquer natureza. Seria uma política fiscal dirigida para a recuperação da capacidade de poupança do setor público que, além dessa seletividade, promovesse o efetivo reordenamento do gasto público, com prioridade para os gastos sociais e para a melhoria dos índices de eficiência e produtividade desses gastos.

Tornar-se-ia, nesse sentido, indispensável uma adequada e cooperativa redivisão federativa de encargos e responsabilidades. A liberação de margem orçamentária no governo federal possibilitaria a adoção de programas nacionais, voltados para áreas críticas, enquanto estados e municípios ocupar-se-iam das ações mais permanentes.

Programas voltados para a expansão do emprego e da produtividade e uma diretriz salarial que permita a elevação progressiva e continuada dos salários de base seriam particularmente relevantes nessa concepção de política.

As medidas acima não se viabilizam mediante mecanismos automáticos, nem voluntariamente por meio de decretos ou leis. Requerem mudanças na estrutura de oferta e nas condições de acesso, inclusive nos preços, de bens e serviços que compõem a *cesta social básica*, indispensável à satisfação das necessidades de consumo dos trabalhadores [cf. Abranches (1987)]. Essas mudanças, por sua vez, dependem, para serem viáveis, de alterações no padrão de produção de bens de consumo dos trabalhadores e na política de abastecimento, incluindo-se o uso de estoques reguladores e importações seletivas, como instrumento de gerenciamento da oferta e dos preços. A eficácia de ações dessa natureza, associadas à maior eficiência e cobertura mais ampla dos serviços públicos que têm impacto direto sobre a renda dos trabalhadores, torna mais factível a elevação persistente dos salários de base. Qualquer política de valorização da renda real dos setores mais despossuídos tornar-se-ia rapidamente inviável e contraproducente se baseada, exclusivamente, no aumento dos salários de base.

A própria política social, em seus setores específicos, demanda revisão, de modo a dotá-la de instrumentos gerenciais modernos e informações mais adequadas, estirpando a orientação assistencialista e clientelista. Esta última, inclusive, perpetua a dependência dos cidadãos em relação ao Estado, ao invés de buscar sua redução.

Não existe contradição necessária entre o pleno desenvolvimento da economia de mercado e uma política econômica ativa, socialmente orientada. Contraditórias e lesivas à melhoria das condições de vida são a burocratização

do mercado, que não impede a ação desregrada de grupos dominados pela lógica das facções, e a privatização do Estado, que o torna insensível às necessidades coletivas.

O mercado burocraticamente regulado e o Estado cartorial promovem a concentração e centralização do poder econômico, político e social, estimulam o clientelismo e o assistencialismo, aprofundam as distorções do mercado e alimentam o estatismo.

Pode-se concluir, portanto, que os limites e possibilidades da política social dependerão, criticamente, do rompimento do bloqueio decisório, analisado na seção anterior. Não há futuro para a política social quando toda a energia dos decisores é gasta na administração de crises sucessivas, numa perspectiva de curto prazo cada vez mais limitada. Mudanças reais na política social têm como pré-requisito um programa estratégico de saída da crise e retomada do desenvolvimento que permita imprimir uma nítida orientação social à política econômica.

Dois questões, mais específicas, estão no caminho crítico da viabilidade de qualquer política social moderna e na possibilidade de efetiva integração entre ela e a política econômica: a primeira diz respeito à profunda anemia fiscal que se abateu sobre o setor público em todos os níveis (federal, estadual e municipal); e a segunda, intimamente associada à anterior, refere-se ao restabelecimento do federalismo. Ambas têm comonexo fundamental a crise gerencial do Estado.

Na breve análise dos componentes básicos da nova política de desenvolvimento, compatível com a natureza e a gravidade dos problemas sociais brasileiros, mencionou-se a questão fiscal, tanto pelo lado da receita quanto pelo lado do gasto. É evidente, para qualquer observador da cena brasileira contemporânea, a alta regressividade ainda existente na estrutura fiscal do país, a qual não foi eliminada pela nova regra tributária contida na Constituição. O caráter regressivo da estrutura fiscal é amplificado pela pleora de subsídios, incentivos e privilégios fiscais, de utilidade social fortemente duvidosa e, em muitos casos, negativa. Além disso, não é menos visível a inversão social do gasto público. A privatização do Estado e a subversão da política orçamentária fazem com que os benefícios advindos da maior parte do gasto público sejam inversamente proporcionais à necessidade. O Estado tem beneficiado menos os mais necessitados.

No quadro de desequilíbrio geral, tratado anteriormente, seria inevitável que as transferências de renda do Estado para a sociedade terminassem beneficiando mais os estratos médios e superiores da pirâmide social e, principalmente, os segmentos não-assalariados. Mas não se trata de um fenômeno puramente conjuntural. Esse efeito de inversão dos benefícios sociais do gasto público está diretamente correlacionado ao padrão de financiamento do setor público, a elementos enraizados na sua estrutura organizacional e à ausência de padrões gerenciais adequados.

A crise fiscal do Estado não é explicação suficiente quer para a ineficácia, quer para as distorções distributivas e redistributivas do gasto público.¹⁵ A queda real da receita tributária líquida serviu para revelar o profundo desajuste estrutural do setor público. Essas distorções não são recentes, apenas agravaram-se nos últimos anos. Originaram-se no período de fartura, quando foi grande a liberalidade no uso de recursos públicos e forte a expansão da máquina estatal. Não houve preocupação com a avaliação do gasto, nem com o declínio da capacidade gerencial do Estado, nem com os efeitos futuros da desorganização administrativa e de gastos nada seletivos.

A omissão dos gestores públicos em relação ao padrão desordenado de crescimento da máquina estatal e à racionalidade administrativa resultaram em crise profunda, abrangente e de difícil resolução. No período de crescimento econômico, o Estado ampliou suas formas de intervenção, diversificou e expandiu seus gastos, ampliando, paralelamente, sua estrutura administrativa. Esse processo determinou uma trajetória contraditória e explosiva para o gasto público, a qual manifestar-se-ia no primeiro momento de dificuldades fiscais. A par da aludida natureza socialmente negativa do padrão de alocação de recursos públicos, não se promoveu a revisão de gastos, funções e responsabilidades estatais, incentivos e subsídios, ajustando-os às necessidades reais de cada estágio do processo de desenvolvimento. Novas fontes de gasto, sistemas de incentivos, novos órgãos e entidades foram se superpondo, comprometendo, a cada etapa, a racionalidade da ação estatal e promovendo duplicações e redundâncias, para não mencionar o que houve e há de supérfluo.

Quanto mais avançou este processo, menores tornaram-se os graus de liberdade dos governos¹⁶ para promoverem o reordenamento organizacional e a revisão das funções e prioridades do setor público, e maiores, por sua

¹⁵ Considero um determinado dispêndio estatal distributivo quando ele mantém o padrão vigente de benefícios, isto é, quando a cada ciclo de aplicações, diretas ou indiretas, nenhum grupo recebe menos do que já recebia e nenhum grupo recebe mais do que já recebia. É redistributivo o dispêndio estatal que transfere benefícios de um grupo para outro. Um processo redistributivo de alocação de recursos tem, necessariamente, o formato de um jogo de soma zero: para algum grupo receber mais do que vinha recebendo, algum outro receberá proporcionalmente menos. Logicamente, para algum grupo não beneficiário passar a receber algum benefício, algum(ns) grupo(s) beneficiário(s) perderá(ão) benefícios na mesma proporção. O gasto distributivo será socialmente negativo quando sancionar padrões de alocação inversamente proporcionais à necessidade relativa de seus distintos beneficiários, ou seja, quando se faz a opção pela distribuição em um contexto que, pelo princípio da justiça social, demandaria redistribuição "socialmente positiva". Ele é socialmente positivo quando sanciona padrões de alocação diretamente proporcionais à necessidade relativa de seus distintos beneficiários. O padrão de alocação redistributivo socialmente positivo é aquele que transfere renda (direta ou indiretamente) dos setores mais bem posicionados na pirâmide distributiva para aqueles que estão na sua base. Ele será tanto mais positivo quanto mais distantes estiverem os grupos entre os quais se efetiva a transferência. O limite será dado por transferências daqueles no cume da pirâmide para aqueles no seu piso mais inferior. A direção contrária da redistribuição caracteriza um padrão socialmente negativo. Padrões distributivos socialmente positivos ou negativos podem ser "Pareto ótimos", enquanto mesmo padrões socialmente positivos não obedecer a esse princípio. É importante ressaltar que, além dos critérios mais simples aqui utilizados para determinar o caráter positivo ou negativo dos padrões de alocação do gasto público, há problemas éticos mais complexos, associados a dificuldades inerentes aos critérios de justiça. Estes, entretanto, diante das enormes disparidades existentes no Brasil, considero "questões-limite" que devem constar da agenda de preocupações para aperfeiçoar, ao longo do tempo, o funcionamento do processo político-social. Os primeiros são, contudo, requisitos fundacionais de uma política socialmente orientada. Ver, a respeito, Rawls (1972), Fishkin (1979) e Santos (1987).

¹⁶ A ampliação desordenada do aparelho e das funções estatais, dada a interdependência entre os sistemas econômico e político, tende, inevitavelmente, a reduzir a capacidade governativa em qualquer sistema democrático. No quadro brasileiro, isto se torna mais grave diante da generalidade e amplitude da crise [cf. Lehner e Schubert (1984)].

vez, as demandas sobre o seu orçamento fiscal e sua capacidade de endividamento. O maior poder de pressão dos grupos de interesse e das clientelas cativas do Estado tornou praticamente incomprimíveis os gastos e compromissos públicos, instalando-se a inércia orçamentária e fiscal, à qual se somam novas e irremediáveis demandas.

Para cada agente do gasto público existe pelo menos uma clientela específica e com suficiente capacidade de pressão e veto. A abertura de novos canais de gasto e a constituição de novas clientelas têm sido mais rápidas e em maior volume do que a eliminação de gastos e a dissolução de clientelas, públicas ou privadas. A probabilidade de adição de novos compromissos e inclusão de novas clientelas é sempre maior do que a probabilidade de eliminação de compromissos e exclusão de beneficiários.

A elevação das restrições financeiras reais reduz a capacidade de atendimento satisfatório à maioria das clientelas, na proporção direta desse movimento expansivo. Declinam, em conseqüência, a legitimidade e a credibilidade do Estado e do governo, ao mesmo tempo em que aumenta a insatisfação geral, apesar da vasta distribuição de benefícios e privilégios, porque cada vez mais ineficaz [cf. Abranches (1988b)].

Evidentemente, perdem mais os setores mais fracos e, mais ainda, aqueles mais necessitados. A ação pública torna-se cada vez mais socialmente negativa. Os governos vêem-se impedidos de promover o reajustamento do setor público, porque sua capacidade governativa se reduz, e enfrentam inúmeros bloqueios da Sociedade Política e do Estado. Sua própria constituição interna e suas bases de sustentação assentam-se nessa malha clientelista, e não conseguem apoio externo porque têm baixa legitimidade e credibilidade. Uma armadilha, portanto, em grande medida auto-imposta.

Não é preciso dizer muito sobre a estreiteza dos horizontes da política social nessa circunstância. Mas os desequilíbrios não se limitam a esse plano. A desordem administrativa reproduz-se no quadro técnico e funcional do Estado, que consome parcela significativa da receita. Houve uma clara troca de qualidade por quantidade, que resultou na queda simultânea das remunerações e da qualificação. Existem, ainda, algumas "ilhas de modernidade" e qualificação no setor público, em geral naquelas atividades ligadas à gestão econômica e, sobretudo, naqueles órgãos e entidades que mantiveram alguma estrutura de carreira, procedimentos minimamente eficientes de recrutamento e seleção e perspectivas de progresso pessoal e funcional.

Os setores da administração pública voltados para a área social, com raríssimas e relativas exceções, estão entre os mais desaparelhados, gerencialmente deficientes e administrativamente obsoletos. Além disso, a área social é ponto tradicional de confluência das pressões clientelistas, a quais distorcem, ainda mais, os seus padrões de alocação de recursos financeiros e humanos. É nela que mais se observa a manipulação do favor assistencialista e do empreguismo como moeda política.

É também crucial, na determinação estrutural da crise fiscal, a nítida perda de capacidade de planejamento, programação orçamentária e financeira, acompanhamento e avaliação na administração pública como um todo e na

“administração social” em particular. Este é, aliás, um elemento que explica a natureza profundamente prejudicial de cortes forçosos no gasto público, sem informação suficiente e sem critério seletivo possível. A incapacidade de gestão racional do setor público associa-se àqueles outros fatores, para fazer da crise fiscal — mais do que um problema conjuntural — um grave desajuste estrutural.

A anemia financeira do Estado não decorre apenas do empobrecimento de sua “dieta tributária”, mas também, e principalmente, da drenagem interna e externa de seus recursos.

Durante o período de centralização autoritária, instalou-se, na administração pública, uma síndrome aguda de mimetismo. As soluções encontradas pela administração federal, adequadas ou não, foram copiadas pelas administrações estaduais e municipais. A conformação do setor público é muito similar, nos três níveis, às especificidades inevitáveis. Foram os mesmos, também, os mecanismos de expansão desordenada da máquina e do gasto público.

A reforma tributária fixada pela nova Constituição reviu os critérios de repartição da receita tributária, mas mostrou-se cega aos problemas estruturais do setor público, na raiz de sua crise fiscal. Por outro lado, negociada nos limites do padrão comportamental descrito mais acima, resultou em delicado compromisso e elidiu o nó górdio do processo de descentralização: a redefinição de atribuições entre os três níveis de governo e a sua revisão organizacional e gerencial, para dar viabilidade e eficácia ao novo padrão distributivo.

Diante do silêncio da lei maior, também o processo de descentralização federativa vem se dando de acordo com a lógica faccionária, elevando, num primeiro momento, a taxa de conflito entre os níveis de governo e, em seguida, muito provavelmente, a taxa de conflito interfederativo (entre estados e entre municípios). A descentralização, após duas décadas de centralismo burocrático-cartorial e politizado, requereria ação concertada e planejamento estratégico, como garantia de um mínimo de racionalidade.

O critério fundamental não poderia ser outro senão a redefinição das funções e obrigações estatais, no novo ciclo de desenvolvimento econômico-social do país. Definidas as obrigações coletivas, poderia ser mais objetiva a redivisão de atribuições entre as diversas esferas de governo e a compatibilização de receitas e encargos. Por certo, esse processo demandaria a reorganização administrativa nos três níveis, a realocação de recursos e pessoal e a qualificação e reciclagem dos recursos humanos. Superar o impasse gerencial que atualmente paralisa o setor público é essencial para a implementação de novas políticas.

Na área social, a implementação é decisiva. A maioria dos fracassos colecionados pelos governos na adoção de políticas sociais deve-se à fase de implementação. A formulação e o planejamento no Brasil têm sido deficientes, mas as carências nessa área não se comparam àquelas referentes à implementação. Despreparo, desmotivação, burocratização e estigma são mar-

Não são poucos, portanto, os dilemas e desafios no caminho crítico da recuperação social, econômica e política do país. Talvez por causa da magnitude e interdependência dos problemas se possa antever uma ruptura positiva. A lógica de facções é autofágica. Não parece plausível que, numa sociedade de grande vitalidade, as forças sociais mantenham, indefinidamente, uma estratégia de “satisfação declinante” ou escolham, seguidamente, um destino medíocre como a melhor opção possível. A consciência do destino trágico que se projeta no horizonte talvez comece a penalizar esses processos de adaptação de curto prazo, ao mesmo tempo em que o agravamento da crise começa a tornar improvável a continuidade do *status quo*, sem pesados e generalizados custos.

Não gostaria que a evocação da tragédia deixasse um sabor amargo de pessimismo na conclusão deste ensaio. O realismo talvez ainda seja o melhor antídoto para o pessimismo.

Procurei desenhar o esboço de um programa factível de desenvolvimento socialmente orientado, sem adicionar a ele qualquer traço novo, qualquer idéia que não esteja presente na maioria das análises da situação brasileira, independentemente de persuasão teórica ou opção ideológica.

À luz da desenfreada e aflita corrida contra as vicissitudes do curto prazo, isto parece uma utopia. Não é. Deste esboço é possível retirar o desenho detalhado de um projeto coerente e viável de desenvolvimento que, embora envolva custos, mudanças e enfrentamento de interesses poderosos, é realista, na medida em que compatível com o benefício da maioria.

É favorável que pareça utópico. É preciso sonhar para atravessar a distância entre o desejo e a possibilidade. Melhor que seja um sonho realizável.

BIBLIOGRAFIA

- ABRANCHES, S. H. H. de. Política social e combate à pobreza: a teoria da prática. In: ABRANCHES, S. H. H. de, *et alii. Política social e combate à pobreza*. Rio de Janeiro, Zahar, 1987.
- Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados*, Rio de Janeiro, 31(1), 1988a.
- A reforma do Estado: premissas e propostas. In: IBMEC/BNDES. *Fórum nacional: idéias para a modernização do Brasil*. Rio de Janeiro, nov. 1988b.
- BRYSON, J. The policy process and organizational form. *Policy Studies Journal*, 12, 1984.
- CONOVER, P. J., FELDMAN, S., e KNIGHT, K. Judging inflation and unemployment: the origins of retrospective evaluations. *The Journal of Politics*, 48(3), 1986.

- FISHKIN, J. *Tiranny and legitimacy: a critique of political theories*. 1979.
- HIRSCHMAN, A. The changing tolerance for income inequality in the course of economic development. In: *Essays in trespassing: economics to politics and beyond*. London, Cambridge University Press, 1981.
- LEHNER, F., e SCHUBERT, K. Party government and the political control of public policy. *European Journal of Political Research*, 12, 1984.
- LINDBLOM, C. *Politics and markets*. New York, Basic Books, 1977.
- MARRIS, P., e REIN, M. *Dilemmas of social reform*. Penguin, 1974.
- OUCHI, W. Markets, bureaucracies and clans. *Administrative Science Quarterly*, 25, 1980.
- RAWLS, J. *A theory of justice*. Oxford University Press, 1972.
- RESENDE, A. L. Inflação crônica, estabilização e retomada do crescimento. In: IBMEC/BNDES. *Fórum nacional: idéias para a modernização do Brasil*. Rio de Janeiro, nov. 1988.
- SANTOS, W. G. dos. A trágica condição da política social. In: ABRANCHES, S. H. H. de, et alii. *Política social e combate à pobreza*. Rio de Janeiro, Zahar, 1987.
- SEN, A. *Poverty and famines: an essay on entitlement and deprivation*.
- SIMON, H. *Models of man*. John Willey and Sons, 1957.
- STEWART, F., e STREETEN, P. New strategies for development: poverty, income distribution and growth. *Oxford Economic Papers*, 28(3), 1976.
- VAN PARIJS, P. *Evolutionary explanation in the social sciences*. Rowman and Littlefield, 1981.
- WILLIANSO, O. *Markets and hierarchies*. New York, Free Press, 1975.

racionais, livres e iguais, cada um dos quais mantém o poder de veto sobre as decisões em discussão, que deverão, portanto, ser tomadas por unanimidade. Assim, essa tendência remete diretamente a uma concepção radical de democracia.¹

Mas ocorre também com freqüência uma tendência divergente. Aqui, a posição é antes a de que, para ser democrático, o Estado *deve* ser autônomo, de maneira a não se constituir no mero instrumento de interesses particulares ou de maneira que, embora caiba vê-lo em geral como o instrumento de certos interesses, ele não se mostre *demasiado* sensível às vicissitudes do embate cotidiano dos interesses e possa, em sua atuação, ocasionalmente distanciar-se daquilo que pareceria corresponder em cada circunstância aos interesses pelos quais em princípio se orienta. Por contraste com o nível constitucional em que supostamente se processam as decisões na perspectiva contratualista, esta segunda tendência visualiza um Estado que, sendo constitucionalmente dependente de uma estrutura de relações entre forças sociais que lhe é externa e anterior, ao mesmo tempo se mostra capaz de exibir certo tipo de autonomia *operacional* nos limites dados por aquela dependência.²

Naturalmente, a noção do Estado como o “capitalista ideal” de certas análises marxistas, capaz de lucidez e flexibilidade na defesa a longo prazo dos interesses do capital, ajusta-se à idéia da autonomia operacional (ou relativa) do Estado.³ Mas a mesma idéia ocorre também de maneira bastante clara em discussões relacionadas mais diretamente com o tema da democracia e do enquadramento institucional do processo político democrático, independentemente das simpatias dos autores para com o marxismo. Assim, ela se acha presente em certas análises já clássicas de um cientista político conservador como Samuel Huntington, nas quais se contrastam as sociedades “pretorianas”, expostas ao vale-tudo do confronto não-regulado entre as diversas “forças sociais”, e as sociedades “cívicas”, em que tal confronto é mediado e regulado por instituições políticas efetivas. Na análise de Huntington (1968), o processo de institucionalização política, ou de criação de instituições políticas capazes de operar de maneira efetiva e estável, é entendido como envolvendo justamente a criação de condições para a “autonomia do sistema político” relativamente às forças sociais que se confrontam, de sorte que o que resulte da operação das instituições políticas não seja simplesmente a expressão das vicissitudes do confronto cotidiano e direto de interesses ou do fato de que esta ou aquela força social tende a prevalecer nele. Já no campo simpático ao marxismo, idéia análoga se encontra igualmente na caracterização da democracia feita por Przeworski (1984), onde a

¹ Uma formulação recente dessa posição que se dirige especificamente à questão da autonomia do Estado se encontra em Przeworski e Wallerstein (1988). Relativamente ao contratualismo em filosofia política, a menção obrigatória é sem dúvida Rawls (1971).

² A distinção entre os níveis operacional e constitucional da convivência política é formulada em termos análogos em Buchanan e Tullock (1982).

³ Um resumo (nem sempre muito lúcido) da literatura marxista recente a respeito de temas como o das relações entre Estado e capitalismo pode ser encontrado em Urry (1982). Contrastando com este trabalho, precisamente pela lucidez e agudeza das análises, ver Przeworski (1988).

introdução institucional (isto é, devida à regulação exercida por normas que tenham vigência real) de um elemento de *incerteza* no processo político, contrariamente à determinação inequívoca que este tenderia a sofrer dadas as relações de força no nível estrutural, é tomada como o elemento definidor por excelência da democracia.

Nessas duas tendências, uma vinculando a democracia à neutralização dos perigos da autonomia do Estado e a outra ligando-a à afirmação de tal autonomia, encontram-se envolvidas, como é bem claro, concepções diferentes da própria sociedade, e é daí que decorrem as prescrições contrastantes no que se refere à articulação da sociedade com o Estado. No caso da primeira tendência assinalada, a sociedade aparece como um *público* homogêneo, a afirmar sua soberania sobre o aparelho do Estado. Já no caso da segunda tendência, a sociedade surge como uma estrutura desigual, estratificada ou de classes, desigualdade esta que é vista como projetando-se sobre o Estado e condicionando sua natureza, isto é, fazendo dele em princípio o instrumento de certos interesses privados poderosos (ou de certos *poderes* privados, por contraste com a posição de concepções doutrinárias que pretendem ver no Estado, enquanto agência pública, o foco único de poder); daí que a afirmação da democracia exija autonomização do Estado.

Como sugere a menção feita acima à concepção do Estado como “capitalista ideal”, a dualidade de perspectivas descrita é de especial relevância para a discussão do velho e crucial problema das relações entre capitalismo e democracia. Uma das variantes da questão fundamental aí contida pode talvez formular-se, em termos das categorias sugeridas, da maneira seguinte: se se tem capitalismo, caberia exigir autonomia “constitucional” do Estado para que se pudesse falar de democracia, ao invés da mera autonomia “operacional” da segunda perspectiva?

Claramente, se a autonomia constitucional é entendida como acarretando uma organização do Estado que não tenha compromisso com o capitalismo e com as desigualdades ou a estrutura de classes que lhe são *inerentes*, pretender vincular a democracia com a autonomia constitucional do Estado em condições de vigência do capitalismo seria algo também inerentemente contraditório — pois a realização da democracia requeria então fatalmente a eliminação do capitalismo. Se se trata, portanto, de examinar a questão da democracia no âmbito do capitalismo, tal exame, que tenderá a assumir a forma da análise sociológica, por contraste com a da discussão filosófica ou doutrinária, redundará necessariamente na procura das condições em que ocorre a autonomia *operacional* do Estado. Por certo, a análise filosófica cumpre papel importante, sobretudo o de manter diante dos olhos que existe, naturalmente, a possibilidade de se falar de democracia em condições *distintas* das do capitalismo, e que essas condições serão talvez aquelas em que se poderá ter as formas mais plenas de democracia, se se presume que os arranjos constitucionais a se estabelecerem na ausência do capitalismo serão capazes de garantir efetiva igualdade na sociedade que se trate de organizar — e poderão ser tomados, portanto, como correspondendo efetivamente às hipóteses igualitárias do modelo contratualista. A dificuldade

principal teria a ver então com outros possíveis fatores (não-capitalistas) de desigualdade e de subordinação de certos interesses a outros.

Mesmo no nível sociológico de análise, porém, pode-se pretender colocar a questão geral em termos que pareceriam diferentes dos que são impostos pela atenção às condições para a autonomia operacional do Estado sob o capitalismo: tratar-se-ia, nessa ótica alternativa, de estudar as condições para a ocorrência ou a realização de uma revolução de tipo socialista, através da qual se superaria o capitalismo e se avançaria, como consequência, rumo às condições estruturais supostamente mais favoráveis à democracia que se acaba de mencionar. Do ponto de vista analítico, contudo, este ângulo aparentemente novo é perfeitamente equivalente ao que corresponde ao problema de avaliar as condições para a autonomia operacional do Estado: estudar as condições para a superação revolucionária do capitalismo em determinadas circunstâncias históricas não é senão estudar o avesso, de certa forma, das condições para se alcançar, nessas mesmas circunstâncias, a estabilização democrática do capitalismo através da transformação do Estado numa aparelhagem institucional que não se reduza a um instrumento de dominação de classe, e o êxito na obtenção de respostas para um dos lados dessas indagações fornecerá necessariamente as respostas também para o outro lado.

Ademais, o caráter problemático e instável da situação vivida pelo Brasil na atualidade (e, em geral, pelos países mais ou menos periféricos ao sistema capitalista mundial que se acham às voltas com as oscilações entre autoritarismo e democracia) pode ser descrito como tendo a ver, em última análise, precisamente com os *riscos* que tal situação contém (ou é percebida como contendo por forças políticas relevantes) no sentido de que possam ocorrer tentativas bem-sucedidas de organizar o Estado de maneira autônoma com respeito à estrutura social de relações de poder — vale dizer, de maneira que possa vir a revelar-se *hostil* à estrutura de poder prevalecente, ou na qual o Estado possa ser usado *contra* ela. Por outras palavras, um componente importante do problema “constitucional” que defrontamos é o problema de como neutralizar o risco de revolução. Por certo, congruentemente com o que se acaba de sugerir, seria correto dizer que, do ponto de vista de outros interesses ou forças políticas, o mesmo problema “constitucional” pode ser descrito igualmente bem como sendo o problema de como *fazer* a revolução e organizar a sociedade pós-revolucionária. Mas parece não haver dúvida de que a preocupação corrente com a consolidação da democracia no Brasil, neste momento em que o país emerge de longa e penosa experiência autoritária, acha-se decisivamente condicionada pelo reconhecimento de que as opções efetivamente abertas para uma eventual “solução” do fundamental problema de interação estratégica que assim se coloca *não* incluem a supressão do capitalismo. A discussão apropriada do problema, portanto, requer que as questões sejam ponderadas com especial sensibilidade para as severas limitações do presente — ou, se me atrevo a dizê-lo, de um ponto de vista que cabe caracterizar antes como conservador. Em outras palavras, ou teremos capitalismo com democracia ou capitalismo sem democracia — e a “solução” para o problema da democracia parece requerer antes

de tudo que os problemas do *capitalismo* sejam resolvidos, e que este possa florescer e amadurecer.

Como quer que seja, a correspondência entre os dois lados acima indicados do problema analítico é decorrência direta do fato básico de que a situação em exame se caracteriza pelo *conflito* ao menos latente entre forças ou interesses sociais distintos, e que as alternativas que ela comporta decorrerão das vicissitudes desse conflito — isto é, do fato de que este ou aquele foco particular de interesses se veja favorecido, ou de que se manifeste relativo *equilíbrio* de forças propício a certa autonomia do Estado e a certo compromisso democrático. Daí que a análise sociológica deva ser uma análise atenta para o condicionamento *estratégico* do Estado, cuja natureza se vai decidir antes de mais nada em função da estrutura de riscos e oportunidades que se oferecem aos atores correspondentes aos diferentes focos de interesses, atores estes para cuja definição o próprio sistema capitalista e seu desenvolvimento concorrem de maneira crucial.

II

As idéias formuladas na seção anterior envolvem, assim, a *aceitação* da posição segundo a qual o Estado, no sistema capitalista, mostra-se estruturalmente dependente perante os interesses do capital e propenso a privilegiar tais interesses.⁴ Um postulado desse tipo decorre naturalmente da abordagem analítica atenta para o caráter *estratégico* e pelo menos latentemente conflitual do jogo de interesses na sociedade, abordagem esta na qual alternativas como o confronto revolucionário aberto, a repressão autoritária em que se extremam as “afinidades eletivas” sempre presentes entre Estado e capital e, finalmente, algum tipo de equilíbrio e de compromisso democrático surgem como diferentes rumos em que se poderia orientar aquele jogo e que fornecem, enquanto possibilidades postas ao menos no horizonte dos atores, os parâmetros dentro dos quais o jogo se desenvolve.

Essa perspectiva permite conceber o problema geral das relações entre capitalismo e democracia como um “problema constitucional” básico, que se coloca ao dar-se a afirmação e penetração do capitalismo junto a uma estrutura de tipo tradicional, com os conseqüentes deslocamentos populacionais e a redefinição da articulação entre identidades e interesses pessoais e coletivos, criando-se a necessidade de acomodação no convívio de categorias e grupos sociais importantes, em particular as classes sociais. As alternativas indicadas no parágrafo anterior representam formas distintas em que tal problema pode em princípio “resolver-se”, cada “solução” podendo apresentar, naturalmente, maior ou menor grau de eficácia e estabilidade. Em particular, cabe ressaltar a instabilidade que caracteriza a solução auto-

⁴ A elaboração da idéia da dependência estrutural perante o capital pode encontrar-se em Offe e Ronge (1984), bem como em Przeworski (1985). Mas ver especialmente Przeworski (1988, pp. 148-55).

ritária, distinguida pela aberta repressão de determinados interesses e pela presença de forte elemento coercitivo. Em contraste, as duas outras alternativas, uma vez levadas a cabo, tenderiam a caracterizar-se por marcada estabilidade, mas a realização cabal de qualquer delas — seja a revolução anticapitalista bem-sucedida, seja o compromisso democrático estável — parece exigir condições bastante especiais, e a ocorrência de ambas se mostra antes excepcional. Assim, a regra relativamente à qual tais casos aparecem como exceções corresponderia justamente às idas e vindas do problema constitucional *não* resolvido, assumindo a forma da condição *pretoriana* da análise de Huntington anteriormente mencionada. Nesta condição, a ausência de instituições políticas efetivas redundando no vale-tudo em que cada “força social” se utiliza dos recursos de qualquer natureza com que possa contar e na conseqüente oscilação do quadro político entre, por um lado, arranjos abertamente autoritários, tipicamente marcados pelo controle ostensivo do processo político pelos militares, e, por outro, formas populistas nas quais o Estado se mostra exageradamente exposto ao varejo de uma multiplicidade de interesses que se afirmam de maneira mais ou menos imediatista, estreita e “fisiológica”.

Merece destaque também a singularidade da solução representada pelo compromisso democrático estável. Tal singularidade reside em que, por contraste com a alternativa revolucionária em que se elimina o capitalismo, a solução democrática supõe o *amadurecimento* do sistema capitalista como tal, que assim se torna capaz de equacionar o problema constitucional que ele próprio engendra. Há algo de claramente paradoxal nesse desdobramento, e este caráter paradoxal cabe ver em correspondência com a idéia marxista das contradições inerentes ao capitalismo. As suposições envolvidas afirmam, por um lado, que a penetração do capitalismo levará, por sua lógica mesma (na qual ressalta o efeito corrosivo exercido pelo igualitarismo inerente ao princípio do mercado sobre os componentes de desigualdade e hierarquia da estrutura social tradicional), à prevalência de um fator conflitual ou mesmo revolucionário que tende a ameaçar a sobrevivência do sistema, fundado como este se acha na denominação por parte dos interesses do capital. Por outro lado, contudo, postula-se igualmente que o desenvolvimento e a maturação do sistema criarão as condições em que se tornará possível neutralizar o potencial revolucionário que lhe é inerente, através de um processo no qual, por assim dizer, a dimensão contraditória mesma do capitalismo se verá institucionalizada e os arranjos institucionais da democracia envolverão um compromisso garantidor do próprio capitalismo. Claramente, são expressivas das ambiguidades aí contidas as perenes perplexidades da reflexão de inspiração marxista nò esforço de avaliar o que há de avanço real, por um lado, e de manipulação bem-sucedida pelas classes dominantes, por outro, nos ganhos políticos e sociais realizados pela classe trabalhadora no bojo da democracia capitalista.⁵ Seja como for, é lícito ver a vigência da democracia política estável sob o capitalismo como representando o “apaziguamento” das conseqüências que decorrem

⁵ Para a discussão mais detida desses pontos, ver Reis (1988a e 1988b).

da dependência estrutural do Estado e da sociedade capitalistas perante o capital, traço este que fornece, como se disse, um parâmetro decisivo para o desdobramento geral do processo. Na análise de Przeworski (1985, pp. 136 ss.), por exemplo, esse apaziguamento envolve o estabelecimento de um pacto ou compromisso no qual os trabalhadores aceitam a propriedade privada e o controle pelos capitalistas das decisões relativas a investimentos, enquanto os capitalistas aceitam a democracia e as conseqüentes políticas sociais favoráveis aos trabalhadores por parte do Estado — isto é, aceitam a autonomia relativa ou “operacional” do Estado.

III

Se se pondera nessa ótica o “problema constitucional” tal como se apresenta na atualidade brasileira, ou seja, o problema da acomodação no convívio entre forças e classes sociais potencialmente antagônicas (e da eventual consolidação da democracia) em circunstâncias em que a afirmação e a penetração parciais do capitalismo não engendraram ainda senão o círculo vicioso do pretorianismo e da oscilação entre populismo “fisiológico” e autoritarismo militarista, vê-se que o desafio de construção institucional aí contido encerra, de um lado, uma peculiar articulação entre a busca imediatista dos interesses por parte dos atores e, do outro, a capacidade que estes revelem de ampliar os horizontes e apreender de maneira “reflexiva” e intelectualmente sofisticada a situação em que se encontram, particularmente os dilemas existentes na própria interação em que se vêem envolvidos uns com os outros. Um ângulo importante da questão é o de que a idéia da busca mais ou menos imediatista e irrefletida de interesses normalmente tende a referir-se a interesses *econômicos* ou materiais (no limite, a interesses passíveis de serem descritos como “fisiológicos”), enquanto a ação de construção político-institucional, em particular na forma de pactos ou compromissos como o de que fala Przeworski, ao visar à criação de um *contexto* adequado à busca regulada de interesses, surge por definição como uma ação “de segundo grau”, de natureza reflexiva e capaz de consideração mais sofisticada ou menos míope dos interesses — talvez mesmo necessariamente capaz de ter presente o ponto de vista ou o interesse dos demais agentes envolvidos na interação e de incorporar, assim, certo elemento de propensão ao compromisso ou propriamente “ético”.

Em conexão com isso, é esclarecedor destacar o contraste existente entre as perspectivas que usualmente predominam na discussão de assuntos econômicos, de um lado, e políticos, de outro. Com efeito, é característico que a discussão de questões econômicas se assente em pressupostos “realistas”, de acordo com os quais o egoísmo e a motivação de lucro são os móveis por excelência da atividade desenvolvida pelos agentes. Nenhum economista que se preze cogitaria, por exemplo, de traçar estratégias para o desenvolvimento econômico que se baseassem em apelos altruístas dirigidos aos

agentes econômicos, ou na expectativa de que estes viessem a ser movidos por “espírito público” em seu comportamento. Já no caso da política, porém, a concepção corrente é de que esta seria distinta, pois aí se trataria de atividades diretamente relacionadas como o “bem público” ou com os interesses da coletividade como tal, pretendendo-se ver nisso uma razão válida para presumir que caberia esperar dos agentes da política orientações diferentes das que prevalecem na esfera econômica. Daí que muito da discussão a respeito das perspectivas de desenvolvimento político-institucional, bem como muitas das recomendações para a eventual consolidação da democracia no Brasil, estejam baseadas em pressupostos que contam com altruísmo e espírito público, envolvendo uma postura moralista da qual estão longe de escapar os próprios economistas, quando lhes acontece voltarem-se para os temas correspondentes.

É precária, contudo, a tentativa de separar política e economia nesses termos. Para começar, a distinção entre interesses particulares e interesse público é relativa, havendo, mesmo na esfera convencionalmente considerada como privada, múltiplos níveis nos quais a realização de interesses coletivos “parciais” depende de restrições aos interesses estritamente particulares ou atomísticos, ou nos quais os interesses coletivos se apresentam como “bens públicos” do ponto de vista das subcoletividades ou coletividades parciais envolvidas. Além disso, os atores que surgem como propriamente econômicos na perspectiva convencional, e aos quais se aplicam sem questionamentos os postulados realistas acima indicados, incluem-se, naturalmente, entre os que desempenham papel decisivo na própria dinâmica a ser vista como especificamente política. Este é, percebe-se, o postulado fundamental subjacente não apenas à idéia da dependência estrutural do Estado perante o capital nas sociedades capitalistas, mas também à própria perspectiva teórico-metodológica em que se privilegiam a visão estratégica e o jogo dos interesses ligados a posições diversas na estrutura social para a explicação da dinâmica da sociedade e da política. Uma consequência importante da imprópria idealização da atividade política é a de que, como o dia-a-dia da vida política falha em corresponder a tal visão ideal, ela passa a ser alvo do repúdio e da condenação generalizada, promovendo-se curiosa inversão em que “política” termina por se tornar sinônimo de comportamento interesseiro, egoísta e aético.

Especificamente quanto à questão do desenvolvimento institucional, a pergunta que surge é a de se estaríamos fazendo boa construção institucional se os princípios destinados a guiá-la incorporassem como condição de êxito a de que os agentes políticos fossem virtuosos, cívicos e altruístas. Tal condição requereria que se começasse pela reforma moral da sociedade brasileira — e certamente remeteria a um futuro indeterminado qualquer expectativa de alcançar a genuína democracia. A construção institucional bem-sucedida não exigirá precisamente, ao contrário, que a institucionalidade que se venha a implantar seja capaz de processar institucionalmente as *piores* virtualidades contidas nos traços *reais* que distinguem os atores politicamente relevantes? Pondere-se o exemplo famoso da contribuição trazida pelos Federalistas, especialmente James Madison, à elaboração da constituição dos Es-

tados Unidos. Temendo os males que as facções poderiam acarretar para a república americana, os preceitos que defende Madison se traduzem não na exortação edificante contra os vícios do comportamento faccioso, mas na aparelhagem institucional dos *checks and balances* que *contam* com as facções e buscam assegurar sua neutralização recíproca [ver Dahl (1956, Cap. 4)].

A peculiaridade da articulação requerida entre reflexividade e imediatismo, de que se falou acima, surge com clareza. O ponto crucial é o de que o desafio contido na tarefa de construção institucional situa-se entre as duas pontas de um dilema. Por um lado, ela necessariamente requer reflexividade e distanciamento, pois o mero jogo imediatista dos interesses é justamente o que define o “pantanal” próprio da situação pretoriana, e qualquer esforço de construção institucional que não fosse mais do que a expressão direta de tal jogo não resultaria senão em assegurar a continuidade do pretorianismo. Por outro lado, contudo, o trabalho de construção institucional não pode pretender eficácia se não for mais do que a projeção de um sonho, e deve, ao contrário, caracterizar-se pelo realismo, o que significa que a necessária postura reflexiva deve estar *referida* aos interesses em seu imediatismo e *contar* com eles. Posta em termos do tema das “condições da democracia” que foi usual na literatura de sociologia política um par de décadas atrás, a perspectiva que daí decorre permite enunciar que, se há condições a serem tidas em conta para a construção da democracia autêntica num país como o Brasil, elas são, antes de mais nada, aquelas que se encontram diante de nossos olhos e que efetivamente conformam a realidade brasileira atual.

A necessária reflexividade, portanto, não significa moralismo. Mas há um importante desdobramento disso: ela tampouco significa a simples referência milenarista ou utópica a um ideal dado. Considere-se a perspectiva que se pode apontar como característica de nossa recente Assembléia Constituinte, orientada pela suposição de que se vivia no país um “momento fundacional” e que a tarefa a ser executada era a de elaborar uma constituição para os próximos séculos, na qual se resolvessem de vez as questões *substantivas*, envolvidas nos enfrentamentos do presente. O resultado é que se oscila entre a adoção, por um lado, de formulações que correspondem à expressão inócua de anseios ou ideais milenaristas e, por outro, de dispositivos que representam o simples resultado da correlação conjuntural de forças e do jogo de pressões ocorridas no momento mesmo do trabalho de elaboração constitucional.

IV

Uma vertente dos debates sobre a crise brasileira da atualidade traduziu-se na questão de natureza “política” ou “econômica” da crise, ou de saber onde está a “culpa” pela crise, no capitalismo ou no Estado e na política. Este é sem dúvida o foco, por exemplo, de um artigo de grande repercussão do ex-ministro Simonsen (1987), do qual certos aspectos podem ser tomados para a breve elaboração de algumas ramificações do problema

geral. Simonsen denuncia com ênfase os males do “capitalismo cartorial” existente no Brasil, denúncia que se estende em geral ao Estado e à política brasileiros (vistos como o lugar da “farsa”, da busca de favores e benesses, de acordo com a inversão acima indicada), aos quais é contraposta a meta de um capitalismo “verdadeiro”.

A questão decisiva que se plantea é esclarecida pela indagação de onde seria possível firmar a alavanca para a eventual transformação desse estado de coisas. A existência de um capitalismo cartorial deriva de um Estado pervertido que se mete impropriamente com um capitalismo em princípio “bom” (como corresponde sem dúvida ao que pretende Simonsen) ou da apropriação do Estado por um capitalismo talvez imaturo, “selvagem”, distorcido? Naturalmente, o Estado não existe no vácuo, e, como sustenta a abordagem esboçada acima, a explicação das características por ele exibidas, sejam elas quais forem (inclusive a eventual característica de ser interventor, ativo, talvez “impropriamente” autônomo, ou mesmo clientelista, empreguista), terá de ser encontrada na sociedade (donde a precariedade, em última análise, da usual contraposição entre modelos *explicativos* supostamente baseados no Estado, de um lado, e na sociedade, de outro). Se a dinâmica Estado-sociedade resulta em capitalismo cartorial, é preciso mudar o Estado ou a sociedade (a economia, o capitalismo)? Ou será preciso romper formas talvez peculiares de *articulação* entre os dois, à qual caberia atribuir traços supostamente “perversos” que caracterizariam o caso brasileiro?

Tome-se a contraposição do capitalismo cartorial a um suposto capitalismo “verdadeiro”. Em correspondência com as ressonâncias éticas ou moralizantes que marcam fortemente o texto de Simonsen, é possível aproximá-la, por exemplo, da distinção estabelecida por Weber (1985) entre o capitalismo moderno, ligado por ele à ética protestante, e diversos tipos tradicionais de “capitalismo”, associados com traços como aventureirismo, avareza, busca irrestrita do ganho, etc.⁶ A distinção de Weber certamente permitiria dizer que o capitalismo dos puritanos é mais “ético” do que o capitalismo aventureiro ou inescrupuloso de vários lugares e épocas (e talvez mesmo mais “verdadeiro”, pois provavelmente corresponderia melhor, em termos weberianos, ao “tipo ideal” de capitalismo). Mas note-se que o fundamento da distinção de Weber é, obviamente, a idéia de que a atividade econômica e, no limite, o próprio *capitalismo*, como tal, podem ser aventureiros e aéticos tanto quanto éticos e talvez “racionais”. E é claro que a indagação acerca dos fatores que respondem pelo fato de que a atividade econômica venha a ser, em diferentes sociedades, ética ou aética, inescrupulosa ou puritana, aplica-se igualmente à análise do que se passa na vida *política* de tais sociedades: também a política pode ser ética ou aética, e certamente não é accidental que os países onde o capitalismo moderno e racional prosperou mais cedo sejam também, em geral, aqueles onde o processo político democrático e institucionalizado pôde instaurar padrões comparativamente bem-sucedidos de moralidade e civismo na vida pública. Contudo, se se toma

⁶ Uma conveniente apresentação compacta das idéias de Weber a respeito pode encontrar-se em Bendix (1962, Cap. 3).

como certa a análise weberiana das afinidades eletivas entre puritanismo e capitalismo, não se pode pretender que o que ocorre na esfera política quanto a este aspecto decorra diretamente do que ocorre na esfera econômica, ou vice-versa. Como se sabe, Weber preocupa-se, em última análise, com a emergência de uma complexa configuração sócio-cultural, suscetível de ser descrita como o racionalismo ocidental, da qual os traços que correspondem especificamente ao capitalismo moderno não são senão uma dimensão entre outras.⁷

No caso do Brasil, sem dúvida é possível apontar um processo político distinguido por falta de escrúpulos e “aventureirismo” e um Estado corrompido pela ausência de princípios na busca dos interesses — bem como um capitalismo caracterizado por traços análogos. Mas o curioso na perspectiva exemplificada pelo artigo de Simonsen (que, como veremos em seguida, está longe de ser seu representante isolado, mesmo fora do âmbito da análise econômica) é que há a clara suposição da existência de um vínculo causal no qual a corrupção do capitalismo, que se torna cartorial e orientado para a busca de favores e benesses, é vista como *derivando* da ação e da presença extensa do Estado. Ora, esta perspectiva simplesmente ignora a complexa articulação entre os interesses econômicos privados e o Estado expandido que também acompanha o dinamismo capitalista dos países ocidentais economicamente avançados — quer se pense, por exemplo, na “tecnoestrutura” de que nos fala Galbraith há tempos ou no “neocorporativismo” que tanto tem ocupado, mais recentemente, os cientistas sociais desses países [ver Berger, org. (1981)]. A lógica complexa e contraditória, por si mesma, do dinamismo capitalista, na qual se produzem atores organizacionais poderosos e enpenhados no controle das condições de seu ambiente, induz a expansão do Estado e sua articulação corporativa com interesses privados — e mesmo o refluxo que se observa agora nos países capitalistas avançados, com o “neoconservadorismo” e a crise do estado de bem-estar, não pode ser avaliado senão como vicissitude incerta de uma trajetória marcada decisivamente por aqueles traços.

Naturalmente, não se trata, na perspectiva de Simonsen, de questionar, em conexão com a idéia de um “capitalismo verdadeiro”, as próprias hipóteses “realistas” da análise econômica: os heróis capitalistas continuam, presume-se, egoístas e motivados pelo lucro, e não haveria por que falar de um problema ético a propósito dessa motivação. Tal problema surge apenas quando o egoísmo privado se mete com o Estado e se vale dele — ou, antes, quando os potenciais capitalistas “verdadeiros” (digamos, os descendentes de imigrantes bem-sucedidos na atividade empresarial no Brasil, imigrantes estes que são explicitamente contrastados, como exemplo positivo, com nossa aristocracia cafeicultora “chifrim”) se deixam corromper pelos agentes que se movem no âmbito ou na vizinhança do Estado.

Contudo, se se admite, em nome do realismo, o egoísmo privado, não parece haver como pretender que esse egoísmo se detenha diante do Estado.

⁷ Uma notável releitura recente de Weber nessa ótica abrangente é Schluchter (1981).

Preservados talvez os estritos limites da legalidade (que representam, de resto, segundo a análise weberiana, o limite decisivo também no caso do empresário puritano empenhado no êxito econômico pessoal como prova de eleição divina), o Estado é um dado do ambiente em que o capitalista motivado pelo ganho privado atua, dado este a ser manipulado como qualquer outro. Se cabe supor que o bem público seja extraído pela “mão invisível” do jogo dos interesses privados *na ausência do Estado*, por que não supor que a mão invisível venha a atuar da mesma forma *na presença do Estado*, ou na situação em que os próprios agentes do Estado devam ser vistos como integrando-se no jogo de interesses? Se se quer ser consistente, tudo o que se faria necessário para este resultado pareceria ser que o Estado não fosse a máquina coesa e disciplinada capaz de perseguir interesses próprios (públicos?) ou objetivos fixados “por cima” e à revelia do jogo de interesses parciais.

O caráter paradoxal dessa posição é evidente, pois terminar-se-ia por fazer o elogio justamente da sensibilidade “pretoriana” ou populista do Estado ao jogo do “mercado político”, em decorrência da qual o Estado se deixa “feudalizar”, “balcanizar” ou apropriar “fisiologicamente” no varejo de uma variedade de interesses mais ou menos estreitos ou imediatistas. É patente, porém, que esta representa uma condição *negativa* diante do ideal do Estado a um tempo democrático e eficiente na busca de objetivos maiores democraticamente fixados — tão negativa quanto, no outro extremo, a condição na qual o Estado autoritário, apropriado privadamente por *certos* interesses poderosos que contam com o respaldo da força militar, controla o processo político e impõe decisões cruciais de política econômica e social. Se se parte de suposições realistas com respeito à motivação e à orientação do comportamento dos agentes privados, inclusive os capitalistas, a resposta à indagação de que fazer se vê submetida a um par de restrições: por um lado, ela exige o reconhecimento de que cumpre atuar no plano do Estado, se não se opta pela estratégia mais que duvidosa da reforma moral da sociedade; por outro lado, ela depende também do reconhecimento de que aquela indagação assume a forma de como *defender* o Estado, que deve necessariamente ser sensível se vai ser democrático, da sanha dos interesses privados, inclusive e especialmente dos poderosos interesses dos capitalistas — e como assegurar a indispensável autonomia daquele Estado aberto e sensível. Quanto aos agentes do Estado, por seu lado, certamente a situação ideal seria a de que se contasse com agentes abnegadamente identificados com o interesse público. Mas é claro que este não pode ser o postulado de qualquer análise que se pretenda realista, e a tarefa de defesa do Estado contra os interesses privados coloca-se também com relação aos próprios agentes que operam nele. A construção da democracia envolve, portanto, não a simples contenção ou minimização do Estado (por mais que se possa recomendar esta ou aquela privatização de empresa), mas o esforço, visto afirmativamente, de *construir* (ou reconstruir) o Estado, ou de construir uma institucionalidade suficientemente complexa para se mostrar capaz de — *contando* com a operação do mercado dos interesses no plano convencionalmente considerado como político tanto quanto no plano econômico e tratando de processá-la institucionalmente com

realismo — manter-se adequadamente cqüidistante dos dois extremos negativos recém-indicados.

V

Restam algumas questões cruciais, destacando-se a de como produzir ou onde buscar a reflexividade capaz de conviver lucidamente com a estreiteza e a miopia dos interesses de qualquer natureza (inclusive os que possam ser considerados interesses políticos) e de manipulá-los em proveito da construção de uma democracia estável. As dificuldades envolvidas ficam patentes no fato de que mesmo a análise sócio-científica, que formalmente se *define* pela busca de acuidade em seus diagnósticos, da qual a capacidade de reflexividade e distanciamento seria condição indispensável, se confunde no esforço. A perspectiva acima exemplificada com o texto de Simonsen é expressiva de embaraços que provavelmente caberia ver como característicos da maneira pela qual os economistas, e talvez o senso comum, tendem a abordar os problemas do Estado e da política. Mas não creio que as coisas sejam muito distintas no campo estrito da Ciência Política.

Por um lado, os trabalhos de Ciência Política acham-se, com efeito, permeados pelo apego ingênuo e acrítico a um modelo idealizado de “política ideológica”. Tal modelo envolve a idéia do comportamento orientado por “valores”, entendida essa categoria em contraste extremado e impróprio com a de “interesses” e tomada como envolvendo o predomínio não apenas da perspectiva de longo prazo sobre a de curto prazo ou imediatista, mas também do coletivo sobre o individual — e prescrevendo-se o “interesse coletivo” como “valor” para o indivíduo, não obstante o claro fator de incongruência dado pelo particularismo “aético” que se pode apontar em qualquer interesse, mesmo coletivo. O ansio perene por partidos ideológicos, chamados a substituir nossos partidos-frente pragmáticos e “amorfos” — vistos estes como suposta singularidade ou esquisitice brasileira, embora na verdade se mostrem antes a regra do que a exceção nas circunstâncias das disputas eleitorais próprias da democracia política onde quer que se dê estavelmente —, decorre diretamente dessa idealização do papel da ideologia na política.⁸

Por outro lado, na Ciência Política brasileira há também com freqüência, em correspondência com a idéia de um capitalismo “autêntico” e bom de que se falou acima, o recurso ao menos implícito ao modelo em que a “sociedade” prevalece sobre o Estado, em que os interesses (legítimos) brotados da “sociedade civil” se fazem “representar” (também legitimamente) no âmbito do Estado — por contraste com a imagem negativa ligada à idéia (que se pretende seja descritiva das condições que prevalecem no país) do Estado que “predomina” sobre a sociedade e realiza a “cooptação” ou o “corpora-

⁸ Em Reis (1988b) discute-se extensamente o modelo da “política ideológica” e sua conexão com a questão dos partidos no Brasil.

tivismo”, eventualmente patrocina o “clientelismo”, etc.⁹ É bastante clara a conexão dessa perspectiva com a noção liberal, de que se falou no início, dos perigos do Estado e de sua eventual autonomia para o ideal da soberania popular, com suas ramificações na concepção filosófica do contratualismo.

Muito do que se pretende apresentar como diagnóstico do caso brasileiro e indicação do caminho a ser trilhado para a sua desejada transformação redundam, como decorrência, na mera contraposição daquilo que supostamente nos caracteriza a modelos idealizados e doutrinários da vida política ou de aspectos específicos dela (de maneira análoga à postura milenarista ou utópica antes apontada), acompanhada de edificantes exortações de que mudemos de uma condição a outra. Vale registrar que, mesmo do ponto de vista estritamente ético, tal postura não vai além daquilo que Weber designou como a “ética de convicções”, caracterizada pelo empenho “expressivo” de manifestar convicções ou valores de maneira antes rígida ou inflexível. A esta ética Weber contrapõe a moralidade superior correspondente à “ética da responsabilidade”, atenta para as consequências que decorrem das ações e, portanto, empenhada no distanciamento e na sobriedade capazes de permitir a apropriada avaliação de tais consequências. É óbvio que a ética da busca eficaz e esclarecida de um objetivo — o da consolidação democrática, digamos —, que pretenda valer-se da análise acurada dos problemas envolvidos, não pode ser, tudo somado, senão a ética consequencial da responsabilidade.¹⁰

Se tais são as dificuldades mesmo no plano do trabalho sócio-científico, como esperar a necessária reflexividade e flexibilidade por parte daqueles aos quais competiria inevitavelmente a tarefa de construção institucional, isto é, os próprios atores envolvidos no processo político?

Não creio que haja lugar para otimismo a respeito. Ao contrário, sou da opinião, em boa medida pelas dificuldades assim apreendidas, de que o processo político brasileiro está destinado a seguir desdobrando-se, no futuro visível, em sobressaltos e provavelmente em recaídas autoritárias. Procurando avançar além do simples pessimismo, porém, creio ser possível destacar, neste momento da vida brasileira, três categorias de atores cujo papel é pelo menos potencialmente importante: a) o empresariado; b) os trabalhadores ou, mais amplamente, o que se poderia designar com os “setores populares”, com sua “vanguarda” sindical; e c) os militares. A indispensável simplificação resulta em pôr de lado o papel de atores como as classes médias e a Igreja, por exemplo. Tampouco se consideram entidades como os partidos políticos, pois estes podem ser vistos como objeto do próprio esforço de construção institucional.

Os dados básicos de nosso “problema constitucional” tal como acima caracterizado estão contidos, naturalmente, nas relações que se dão entre as duas primeiras categorias de atores, isto é, trabalhadores e empresários. Do ponto

⁹ Simon Schwartzman é provavelmente o autor brasileiro que mais nitidamente expressou, em tempos recentes, alguns das principais idéias envolvidas nesse contraste [ver Schwartzman (1975)].

¹⁰ Para a elaborada discussão do componente ético de configurações sócio-culturais diversas em Weber, ver Schluchter (1981, Cap. 4).

de vista da possibilidade de que cada um dos atores reais ou virtuais mencionados venha a manifestar a capacidade de reflexividade necessária ao desdobramento favorável do processo democrático no âmbito do capitalismo vigente, não parece haver muito a esperar do lado de nossos "setores populares", para utilizar a designação mais abrangente. Uma ponderação de grande importância é precisamente a que se refere à heterogeneidade de tais setores, compostos como se acham de uma fração efetivamente integrada ao sistema econômico (incluindo a parcela mais diretamente passível de ser mobilizada pela "vanguarda" sindical), à qual se contrapõem amplos contingentes populacionais que se situam marginalmente ao sistema econômico mas que representam, não obstante, participantes de decisiva importância no processo eleitoral por constituírem a parcela majoritária do eleitorado brasileiro. Um componente crucial da problemática brasileira da atualidade tem a ver precisamente com o descompasso que aí se revela entre a precariedade da incorporação permitida pelas viscosidades e deficiências da expansão econômica do país, por um lado, e a lógica expansiva e incorporadora do processo democrático baseado nas disputas eleitorais, por outro. Pois, na larga brecha entre os dois planos, não há como evitar que o processo eleitoral com frequência represente (ou seja percebido como representando) uma espécie de *input* "selvagem" e ameaçador relativamente às conveniências e à lógica "sadia" do sistema sócio-econômico.

Para a fração economicamente destituída e marginal dos setores populares, contrariamente à atuação de qualquer fator que eventualmente justificasse a expectativa de reflexividade, o que se tem é que a marginalidade sócio-econômica se faz acompanhar de traços intelectuais e psicossociais propícios à continuidade do importante papel exercido por mecanismos de tipo clientelista e populista no processo político-eleitoral. O resultado geral é a singular mescla entre, de um lado, certo tipo de "consistência populista" (em que se tende a sufragar sempre aquele nome ou partido percebido, de maneira mais ou menos difusa, como capaz de expressar o repúdio às condições prevaletentes e às figuras que são com elas ligadas) e, de outro, a fluidez e a imprevisibilidade decorrentes de que, na carência de formas doutrinárias ou ideológicas intelectualmente sofisticadas e estáveis de estruturar o universo eleitoralmente relevante, as lideranças políticas escolhidas como veículos do protesto mudam com as conjunturas cambiantes e apresentam perfis variados e mesmo aparentemente contrastantes quando vistos através de categorias políticas convencionais. Donde o fator perene de insegurança e sobressalto, aos olhos do *establishment* do excludente sistema sócio-econômico nacional, representado pelas decisões que emanam do processo eleitoral.

Por seu turno, a parcela economicamente integrada dos setores populares encontra-se exposta, em sua atuação, à necessidade de ter de recorrer a uma postura aguerrida e combativa como condição do êxito do esforço de organização coletiva em sua conexão com o problema de afirmação da identidade grupal. O desafio aí envolvido redundava, naturalmente, num componente importante do próprio problema de que os trabalhadores como coletividade desestruturada ou mera categoria nominal possam eventualmente chegar a

constituir-se em ator efetivo, capaz de algum grau de ação coesa e disciplinada. Os requisitos de eficácia quanto a este aspecto relacionam-se de maneira complicada com dois outros aspectos do problema geral. Por um lado, há a questão da inserção dos trabalhadores como ator coletivo no processo eleitoral, pois a mensagem aguerrida de “vanguardas” sindicais e talvez partidárias se dirigirá necessariamente, se pretender êxito eleitoral, à numerosa massa destituída e marginal caracterizada pelos traços de “deficiência” ideológica e de propensão ao populismo de que se falou acima. Ora, as chances de que tal mensagem possa vir a ser aí assimilada nesses termos são precárias, surgindo então a seguinte indagação: o sucesso eleitoral exigirá ou não alguma adaptação pragmática ao jogo “populista”? Por outro lado, dá-se a dificuldade crucial correspondente ao fato de que a possibilidade de êxito eventual da atuação dos trabalhadores em qualquer das dimensões indicadas de sua atividade (sua organização como ator sócio-econômico e político aguerrido e efetivo e a eventual penetração eleitoral das mensagens correspondentes) não tenderia a representar, em princípio, senão a confirmação de certos temores básicos do *establishment* e a dramatização, na percepção deste, dos perigos do jogo democrático que ajudam a configurar o próprio problema constitucional como tal.

Assim, as chances de emergência — junto aos trabalhadores enquanto ator político — de uma perspectiva reflexiva consonante com a real acomodação democrática na vigência do capitalismo pareceriam depender de certo acúmulo, com o passar do tempo, de experiências de interação (eventualmente institucionalizada) com os demais atores, particularmente o empresariado, que pudessem ser vistas como bem-sucedidas em termos dos interesses econômicos da categoria — e que terminassem por permitir, como corresponde à experiência de numerosos movimentos de trabalhadores europeus de inspiração inicialmente revolucionária, a redefinição de sua militância de maneira a fixar objetivos não revolucionários como sendo legítimos dela (isto é, como objetivos compatíveis com a identidade grupal). Vale a pena ponderar a respeito algo que surge com força de análises de cuidadosa base empírica conduzidas recentemente por Przeworski: contrariamente ao postulado fundamental de muito da literatura dedicada à questão da “desradicalização” do movimento operário europeu, postulado segundo o qual a organização do operariado lhe permitiria fazer a revolução, na verdade o que se constata é que, aos olhos dos próprios trabalhadores, a organização torna a ação revolucionária *dispensável*, e a militância radical e eventualmente heróica se mostra como algo prévio ao êxito organizativo [Przeworski (1985, p. 77)]. Para formular a máxima aí contida em termos das conhecidas categorias de *exit* e *voice*, cunhadas por Hirschman, não se recorre a *voice* quando a possibilidade de *exit* está disponível. E o objetivo último da ação política, mesmo aguerrida e eventualmente violenta, é, naturalmente, o de substituir a necessidade de *voice* pela possibilidade de *exit*, a guerra pelo mercado — ou, no máximo, pelo fórum parlamentar de qualquer tipo em que a própria *voice* se institucionaliza e banaliza.

Quanto aos militares, a avaliação de seu papel defronta-se com uma importante ambiguidade: de um lado, eles cumprem, naturalmente, de maneira

aberta ou latente, em diferentes momentos, um decisivo papel no processo político brasileiro, e sua relevância política é a expressão mais cabal de nossa condição pretoriana de debilidade institucional e a evidência principal de um problema constitucional não resolvido; e, de outro, porém, sua atuação é em certo sentido derivada ou secundária. Em geral, eles se vêem mobilizados nesta ou naquela direção, de acordo, antes de mais nada, com as vicissitudes das relações estabelecidas, segundo os dados fundamentais de nosso problema constitucional, entre as categorias principais correspondentes a empresários e trabalhadores, bem como de acordo com a projeção de tais vicissitudes na dinâmica mais estreitamente política, tal como a que diz respeito ao processo eleitoral. Nessas circunstâncias torna-se precária a eventual expectativa de que se pudesse ter nos militares brasileiros uma fonte autônoma de ações reflexivamente orientadas no sentido da efetiva construção democrática, segundo a fórmula de “o soldado, como *institution-builder*” que teve alguma voga, tempos atrás, na literatura de Ciência Política. Essa possibilidade teórica é limitada ainda mais em sua viabilidade prática por dois aspectos relacionados: em primeiro lugar, o fato mesmo de que os militares têm sido um participante assíduo no processo político brasileiro e um contendor nos enfrentamentos que aí se dão acarreta como consequência que, junto à fração mais atuante e politicamente relevante do operariado (sua “vanguarda” sindical e setores que lhe são mais diretamente ligados), sua imagem tenda a ser marcadamente negativa, surgindo eles como talvez o principal antagonista (não obstante a ocorrência, ao contrário do que se costuma supor, de uma imagem positiva dos militares bastante difundida junto às camadas populares do eleitorado, como demonstram vários *surveys* eleitorais recentes); em segundo lugar, o papel de acólito relativamente a certos interesses básicos do *establishment* associa-se com a tendência, por parte dos militares, de se apegarem a formulações especialmente rígidas e zelosas, e mesmo paranóicas, daquilo que serve ou se opõe aos valores próprios do sistema que supostamente se trata de preservar.

Se não cabe esperar, assim, que os militares possam vir a ser um fator autônomo de lucidez e equilíbrio na transformação institucional do país rumo à democracia consolidada, seu peso na vida brasileira, especialmente conjugado com a rigidez intelectual e ideológica que tende a caracterizá-los, torna inexorável a constatação de que eles são um dado — e um dado crucial — a ser tido em conta em qualquer esforço de realismo, reflexividade e lucidez em prol daquela transformação. Uma forma de se tratar de processar tal dado congruentemente com o esforço de construção institucional realística aqui favorecido (ao invés do mero jogo de faz-de-conta que se observou nos debates da recente Assembleia Constituinte, que se resumiram, no fundo, em decidir sobre se se iria ou não proibir os militares de dar golpes) consistiria em dar ao importante ator militar algum tipo de representação adequada em esferas da aparelhagem do Estado (junto ao Poder Executivo e talvez mesmo ao Legislativo) nas quais se pudesse assegurar seu convívio e intercâmbio institucional regular com outros segmentos relevantes da sociedade brasileira. Assim se estaria buscando, de imediato, regular o jogo *real* que tem os militares como partícipes, tratando ao mesmo passo de neutralizar

o caráter de quisto armado e paranóico que sua inserção na vida política brasileira tem exibido e de criar condições que talvez viessem a permitir reeducá-los politicamente pela via institucional.

Resta o empresariado — sem dúvida, a categoria crucial. Para começar, se é correta a hipótese da dependência estrutural do Estado perante o capital na sociedade capitalista, a percepção que tenham os capitalistas de seus interesses, na suposição de que possa expressar-se com alguma coesão, representa, naturalmente, um parâmetro decisivo para a forma que a atuação do Estado virá a assumir — e certamente mesmo para sua eventual feição politicamente democrático-constitucionalista ou autoritária. Em volume recente, Gourevitch (1986, *passim*, esp. p. 222) mostra de maneira persuasiva, à luz do exame minucioso de períodos de crise profunda na história de vários países ocidentais (Alemanha, França, Grã-Bretanha, Estados Unidos e Suécia), a maneira pela qual o grau de coesão obtido entre os setores empresariais condiciona decisivamente a autonomia das políticas estatais e as chances de que setores alheios ao empresariado possam influenciar tais políticas. Uma observação específica de interesse para os debates brasileiros que as análises de Gourevitch permitem é a que ressalta as diferentes “propensões marginais” de setores empresariais diversos a coalisões mais ou menos favoráveis aos interesses trabalhistas e, conseqüentemente, a diferentes formas de articulação dos grandes atores econômicos com o Estado. Duas maneiras alternativas de se dar tal articulação são, de um lado, a negociação tripartida entre Estado, associações patronais e sindicatos de trabalhadores que se tornou característica do “neocorporativismo” e, de outro, um *business-dominated corporatism* favorecido pelos setores empresariais conservadores e baseado na cartelização e em encomendas governamentais como instrumento principal de estabilização do mercado [Gourevitch (1986, p. 222)]. É digno de nota a respeito, especialmente tratando-se de países de capitalismo avançado, o fato de que ambas as alternativas, em oposição à ojeriza ao Estado professada por muitos dos que anseiam por um capitalismo brasileiro autêntico, contemplam importante papel para o Estado. Vale ponderar, além disso, o que há de sugestivo no paralelo entre essas diferentes preferências ou opções empresariais relativamente ao Estado e a esquizofrenia que parece caracterizar, a respeito, o empresariado brasileiro, dividido entre, por um lado, o desejo de “conter” o Estado e restringir os inconvenientes do intervencionismo estatal e, por outro, as demandas de que o Estado forneça infra-estrutura, financiamentos, incentivos, empreitadas — sem falar da ocasional atuação policial do Estado contra trabalhadores em greve.

Ao lado da decisiva posição estrutural do empresariado, e em decorrência dela, cabe destacar a respeitabilidade e legitimidade ímpar de que tendem naturalmente a revestir-se as avaliações políticas empresariais junto a atores importantes do sistema, como aspecto particular do que se poderia designar genericamente como a “hegemonia ideológica” de que desfruta o empresariado. De acordo com o sugerido acima, tal hegemonia ocorre — de maneira grandemente relevante para nosso problema geral — em particular junto aos militares. Do ponto de vista da questão da eventual capacidade do empresariado brasileiro para atuar reflexivamente em favor da consolidação demo-

crática, um aspecto a ponderar que se pode revelar importante é o que tem a ver com as condições intelectuais comparativamente favoráveis que caracterizam a categoria como um todo, por contraste com as deficiências a serem encontradas a este respeito pelo lado dos atores populares.

Não se trata de criar ilusões. No que se refere às relações empresariado-militares, por exemplo, seria certamente impróprio *excluir* a possibilidade de ação autônoma ou mesmo estouvada de lideranças militares em decorrência de meras ambições pessoais ou do eventual diagnóstico negativo de dada conjuntura que derive de sua peculiar paranóia — e não me parece haver razões para que se conte, em circunstâncias semelhantes e mesmo na hipótese de avaliações distintas em aspectos importantes por parte dos empresários, com a disposição empresarial de resistir com empenho à implantação de novo surto de autoritarismo militarista no país. De maneira mais ampla, creio ser bastante claro que a democracia *não* é, para o empresariado em geral, um valor decisivo, e acredito mesmo que essa avaliação se aplica igualmente ao caso de países capitalistas de maior tradição liberal-democrática.

Não obstante, o conjunto de aspectos que compõem a crise constitucional geral da atualidade brasileira me parece justificar a proposição de que a responsabilidade principal pelos rumos que venha a assumir o processo social e político no país recaia sobre os ombros do empresariado. Um aspecto provavelmente crucial das perspectivas que podem vir a abrir-se aqui consiste nas disposições que as lideranças empresariais venham a manifestar com respeito ao Estado. Não se trata apenas da esquizofrenia antes mencionada quanto aos efeitos mais diretamente econômicos da atuação estatal. Tal esquizofrenia pode, na verdade, corresponder antes, em algum grau, à expressão dos diversos interesses mais ou menos imediatos de setores empresariais distintos, e não há razão para se pretender que tal diversidade deixe de existir. Creio, porém, que parte decisiva das esperanças da consolidação da democracia no Brasil depende de que o empresariado brasileiro se incline mais coesamente a enfrentar com ânimo positivo o desafio de remodelar ou reconstruir a aparelhagem do Estado brasileiro. Isto me parece traduzir-se, em boa medida, no que concerne especificamente à contribuição do empresariado, em ajudar a compor um adequado *corporativismo* brasileiro capaz de viabilizar um “pacto social” consistente.

VI

A questão do corporativismo, com efeito, merece destaque em conexão com o objetivo da construção institucional realisticamente orientada, em que altas aspirações se articulam com realidades desagradáveis. Sendo um tema saliente das discussões ligadas ao Estado no Brasil, o corporativismo é também um ponto notável de convergência e acordo — pois todos concordam em *condená-lo*. A idéia de corporativismo acha-se estreitamente ligada, entre

nós, com os traços ditatoriais do Estado Novo e com o fascismo, e a expressão “corporativismo” significa antes de mais nada controle autoritário por parte do Estado — apesar de que seja também usual um outro sentido (não menos negativo) da palavra, que se refere à defesa egoísta de interesses estreitos, particularmente de categorias ocupacionais.

Cabe fazer algumas ponderações a respeito. A primeira refere-se a algo mencionado de passagem anteriormente, ou seja, o exemplo representado por diversos países da Europa ocidental onde as últimas décadas testemunharam a constituição de mecanismos corporativos de processamento de decisões de política econômica e social de crucial importância. Nas estruturas correspondentes, frequentemente designadas pela expressão “neocorporativismo”, o Estado articula-se com associações patronais e sindicatos de trabalhadores para constituir uma arena extraparlamentar e crescentemente institucionalizada de deliberação da qual parece cada vez mais difícil prescindir. Na verdade, apesar da ocorrência de denúncias do caráter supostamente não-democrático das estruturas neocorporativas, torna-se bastante claro que garantir a democracia nas circunstâncias próprias dos países em que elas se dão envolve precisamente não o empenho de desinstitucionalizar ou desmontar tais estruturas, mas antes o esforço de institucionalizá-las crescentemente, cercando-as, no processo, de disposições organizacionais e legais aptas a assegurarem a visibilidade e o caráter responsável das decisões que nelas se tomam e neutralizando o potencial de distorção não-democrática nelas contido.

Ora, não obstante algumas tentativas de dissociar o corporativismo “social”, que corresponderia aos casos europeus mencionados, de um suposto corporativismo “estatal”, que corresponderia a casos como o brasileiro, tais tentativas se mostram inconsistentes. Elas se baseiam sobretudo no caráter autoritário do próprio sistema político como um todo no qual o tipo “estatal” de corporativismo estaria inserido, por contraste com o caráter democrático do sistema político que abrigaria o corporativismo “social”.¹¹ Isto redundaria claramente em *prejudicar* a resposta à questão *substantiva* crucial, a saber, a de até que ponto não caberia pretender ter no corporativismo (obviamente definido de maneira independente da própria distinção entre autoritarismo e democracia) um fator eventualmente favorável à consolidação de uma democracia estável. A distinção entre corporativismo estatal e corporativismo social não poderia, assim, servir de obstáculo a que se examinasse se nossa tradição estatista e “corporativista” não poderia ela mesma tornar-se instrumental, de alguma forma, na tarefa de construção democrática.

Em segundo lugar, uma observação talvez surpreendente à primeira vista: se se tomam os dois sentidos negativos da expressão “corporativismo” apontados acima no vocabulário brasileiro corrente (corporativismo como controle autoritário pelo Estado, de um lado, e como busca egoísta de interesses estreitos de categorias ocupacionais, de outro), cabe procurar a correção das distorções correspondentes a cada um deles precisamente na redefinição e na

¹¹ A reintrodução da distinção entre corporativismo social e corporativismo estatal na literatura recente de Ciência Política se deve a Schmitter (1974). A crítica que no texto se faz à distinção certamente se aplica às formulações de Schmitter nesse artigo.

melhor *articulação*, de certa maneira, dos aspectos que cada um deles destaca. Note-se como os dois sentidos da palavra ajustam-se estritamente às duas formas de comprometimento do ideal do Estado democrático e eficiente que se assinalaram anteriormente, ou seja, a do Estado autoritário e a da apropriação privada e “fisiológica” do Estado por interesses particulares. Ora, assegurar o Estado democrático e eficiente envolve justamente, como também se observou, encontrar o ponto de equilíbrio entre esses extremos, de sorte que o Estado venha a ser sensível aos focos de interesses existentes na sociedade sem se deixar aprisionar por qualquer deles. Nessa ótica, parece bastante claro que a articulação corporativa (ou “neocorporativa”, se se preferir) dos interesses com o Estado (em especial dos interesses funcionais ou ocupacionais, dada sua importância singular) não tem por que ser vista como obstáculo, em si mesma, à democracia. Ao contrário, tal articulação revela-se um componente indispensável da necessária articulação geral do Estado com a sociedade — e, se realizada de maneira adequada, contribuirá para impedir tanto a excessiva autonomia do Estado como sua imprópria subordinação unilateral a determinados interesses. Por outras palavras: o corporativismo, bem entendido, é parte da própria democracia; ao invés da denúncia rombuda do corporativismo, portanto, cumpre enfrentar lucidamente a tarefa de *construir*, com senso de equilíbrio e medida, nosso necessário corporativismo, o que equivale a reconstruir nosso complexo e viciado aparelho estatal.

Dois observações complementares para concluir. A primeira dirige-se a um argumento que tem sido formulado a propósito da possível contribuição de arranjos corporativos de algum tipo nas condições brasileiras da atualidade. Trata-se de que, como os recursos organizacionais das diversas categorias de nossos heterogêneos “setores populares” diferem amplamente, a efetiva implantação de mecanismos corporativos de decisão redundaria em consagrar institucionalmente as diferenças de poder existentes entre elas — e dificilmente se poderia pretender que os interesses de certos segmentos marginais, por amplos que sejam, encontrassem nas arenas corporativas ressonância igual à dos interesses de determinados setores da indústria paulista, por exemplo. É certo, para começar, que a criação de uma estrutura corporativa capaz de operar de maneira real no processamento de decisões de política econômica e social de importância supõe que os atores populares a serem nela representados tenham força ou consistência organizacional e falem efetivamente em nome das categorias correspondentes. Contudo, a heterogeneidade dos próprios setores populares não é argumento contra o esforço de construir tal estrutura. Por um lado, a proposta de construção dela não envolve a ideia de que ela venha a *substituir* a arena parlamentar-eleitoral em que os interesses não-organizados podem de alguma forma se fazer valer. Além disso, não há razão para imaginar que a *presença* dos segmentos organizados dos setores populares em arenas corporativas signifique que a situação dos seus segmentos não-organizados se torne *pior* do que a que existe atualmente, quando não há arenas efetivas de decisão que incorporem de maneira efetiva sequer os primeiros. Ao contrário, certamente se justifica presumir que as decisões de política econômica e social sejam

mais sensíveis aos interesses dos setores populares em geral na medida em que os segmentos organizados destes venham a ter participação ativa em tais decisões.

Finalmente, deve ser lembrado que o acesso desigual, enviesado ou assimétrico ao Estado é inerente às condições que definem o próprio capitalismo como tal, devendo ser visto como manifestação da própria dependência estrutural perante o capital. Com a eventual criação de estruturas corporativas “adequadas”, trata-se precisamente de mitigar ou restringir as consequências negativas de tal assimetria inevitável. A redução *deste* viés crucial seria certamente uma razão para que se aceitasse conviver com outros de implicações menos profundas.

VII

Em volume de alguns anos atrás, Robert Nozick assinala a possibilidade de que os estudiosos dos processos sociais oscilem (não será mesmo uma tendência deles?) entre dois modelos fundamentais de explicação. Sempre que a observação de tais processos sugere à primeira vista a ocorrência de mecanismos de “mão invisível”, onde fatores de “causalidade objetiva” de algum tipo levariam à obtenção de resultados não buscados intencionalmente pelos agentes, a explicação adequada surgiria como correspondendo a apontar, “na verdade”, a atuação de alguma “mão oculta”, com os desígnios voluntários de algum agente (tipicamente sinistro ou conspiratório, talvez) aparecendo como a causa real dos eventos observados. Contudo, sempre que os mecanismos aparentes sugerem a importância da atuação voluntária ou intencional deste ou daquele agente (o herói, talvez o estadista), a explicação “verdadeira” consistiria em apontar os fatores “objetivos” cuja operação daria conta causalmente dos eventos [Nozick (1974, pp. 19-20)]. A viva polêmica que presentemente se observa entre partidários e oponentes da abordagem da “escolha racional” nas Ciências Sociais é apenas a manifestação mais recente da tensão que aí se expressa.

Essa tensão se acha claramente relacionada à tensão aqui discutida entre o imediatismo dos interesses como “dados” e a reflexividade requerida pela árdua tarefa de construção institucional. Pois o entrechoque dos interesses dados e múltiplos em sua urgência representa claramente, não obstante a intencionalidade neles contida, o império da causalidade (da mão invisível, mas não necessariamente benigna) nos processos sociais. Por seu turno, a apreensão adequada da “causalidade” em jogo é componente indispensável de uma intencionalidade conseqüente, e da própria possibilidade de *racionalidade* coletiva. Este é o lugar próprio da ética da responsabilidade, que supõe que se eliminem as ilusões mesmo bem-intencionadas — e os preconceitos correspondentes.

BIBLIOGRAFIA

- BENDIX, Reinhard. *Max Weber: an intellectual portrait*. Nova York, Doubleday, 1962.
- BERGER, Suzanne, org. *Organizing interests in Western Europe: pluralism, corporatism, and the transformation of politics*. Nova York, Cambridge University Press, 1981.
- BUCHANAN, James, e TULLOCK, Gordon. *The calculus of consent*. Ann Arbor, The University of Michigan Press, 1962.
- DAIL, Robert A. *A preface to democratic theory*. Chicago, The University of Chicago Press, 1956.
- GOUREVITCH, Peter. *Politics in hard times*. Londres, Cornell University Press, 1986.
- HUNTINGTON, Samuel. *Political order in changing societies*. New Haven, Yale University Press, 1968.
- NOZICK, Robert. *Anarchy, state, and utopia*. Nova York, Basic Books, 1974.
- OFFE, Claus, e RONGE, Volker. Teses sobre a fundamentação do conceito de "estado capitalista" e sobre a pesquisa política de orientação materialista. In: OFFE, Claus. *Problemas estruturais do estado capitalista*. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1984.
- PRZEWORSKI, Adam. Ama a incerteza e serás democrático. *Novos Estudos Cebrap*, 9:36-46. jul. 1984.
- . *Capitalism and social democracy*. Nova York, Cambridge University Press, 1985.
- . *The state and the economy under capitalism*. Universidade de Chicago, 1988, mimeo.
- PRZEWORSKI, Adam, e WALLERSTEIN, Michael. Popular sovereignty, state autonomy, and private property. *Archives Européennes de Sociologie*, XXIII(2):215-59, 1986.
- RAWLS, John. *A theory of justice*. Cambridge, Harvard University Press, 1971.
- REIS, Fábio W. Consolidação democrática e construção de estado. In: REIS, Fábio W., e O'DONNELL, Guillermo, orgs. *A democracia no Brasil*. São Paulo, Edições Vértice, 1988a.

- . Partidos, ideologia e consolidação democrática. In: REIS, Fábio W., e O'DONNELL, Guillermo, orgs. *A democracia no Brasil*. São Paulo. Edições Vértice, 1988b.
- SCILUCHTER, Wolfgang. *The rise of Western rationalism: Max Weber's developmental history*. Berkeley, University of California Press, 1981.
- SCHMITTER, Philippe. Still the century of corporatism? *Review of Politics*, 36(1):85-131, 1974.
- SCHWARTZMAN, Simon. *São Paulo e o estado nacional*. São Paulo, Difcl, 1975.
- SIMONSEN, Mário Henrique. O risco de optar pelo atraso. *Veja*, São Paulo (997):24-35, out. 1987.
- URRY, John. *Anatomia das sociedades capitalistas*. Rio de Janeiro, Zahar, 1982.
- WEBER, Max. *A ética protestante e o espírito do capitalismo moderno*. São Paulo, Livraria Pioneira Editora, 1985.

A Dimensão Social da Estratégia: Crescimento com Redistribuição e Reformas *

João Paulo dos Reis Velloso
EX-MINISTRO DO PLANEJAMENTO

O processo de modernização brasileiro, iniciado na década de 50, terminou por gerar alto grau de concentração de renda, provocando graves problemas sociais. Há necessidade de reformas institucionais, tendo em vista, sobretudo, o baixo nível de eficiência e o alto custo, por unidade de serviço, dos setores sociais do governo. Neste artigo é proposta a adoção de uma estratégia global que permita ao país retomar o crescimento econômico de forma integrada com o processo social. Tal política de desenvolvimento seria centrada em três ações básicas: a) formação gradual de um mercado de consumo de massa; b) melhor distribuição da propriedade do capital físico e humano; e c) melhoria da distribuição de renda gerada e redução da pobreza absoluta.

I

NÃO HÁ REDISTRIBUIÇÃO SEM CRESCIMENTO; MAS O CRESCIMENTO DEPENDE DO SOCIAL

O progresso social é desejável em si, por fazer parte da própria idéia de desenvolvimento. Mas é particularmente relevante vê-lo nas interações com o econômico, segundo a concepção de "crescimento com redistribuição e reformas".

O que se pretende salientar é que, de um lado, o crescimento representa condição para o social. É em clima de crescimento que se assegura mobilidade social, redistribuição de renda e redução da pobreza absoluta. Essas três coisas são indispensáveis a uma sociedade com coesão social, e não serão obtidas em clima de estagnação, o que significa fazer jogos de soma zero. Mais importante ainda se torna o crescimento em país que, nas décadas do pós-guerra, experimentou verdadeira explosão demográfica.

* Para a visão global da política de desenvolvimento, ver "A crise brasileira e a modernização: primeiras idéias". Considerar, igualmente, "Idéias para a estratégia industrial e tecnológica". Ambos são papers do Fórum Nacional.

Desta forma, é inaceitável a idéia, implícita a muitos movimentos “progressistas”, de não dar atenção ao problema da criação de riqueza, da expansão da produção e da produtividade, do crescimento, enfim. Toda sua combatividade, seu apelo ao humano e ao social se volta para o problema da redistribuição, para a injustiça social, como se a iniquidade existente pudesse ser corrigida fora de um processo de crescimento. A apologia do crescimento feita na fase do “milagre” deixava implícito ser a concentração temporária, podendo resolver-se por si mesma, e levou ao extremo oposto de, até, alimentar-se certo preconceito contra o crescimento ou, pelo menos, de não se atentar, na prática, para a necessidade de respeitar a sua lógica: gerar poupança e investimentos, evitar a falência do Estado, controlar a inflação e o balanço de pagamentos, evitar grevismo selvagem e populismo nos reajustes de salários, etc.

Essa é a dimensão social do econômico.

Entretanto, por outro lado, o social condiciona o econômico. Primeiro, porque sem formação gradual do mercado de consumo de massa, compreendendo ampla massa crítica de classe média (que inclui a faixa mais alta do operariado), não se alcança o desenvolvimento pelo lado do mercado, ou seja, da demanda. E, para realizar-se esse mercado de massa, é necessário alcançar razoável distribuição de renda. Mas a limitação surge, também, do lado dos recursos humanos como fator de produção vital numa sociedade industrial moderna. Este novo estágio da industrialização é baseado no conhecimento, pela pesquisa científica e tecnológica, e exige uma força de trabalho de formação diferente, para tirar proveito das novas formas de organização da fábrica e para dispor dos novos conhecimentos a serem aplicados: diferente quanto aos recursos humanos altamente qualificados (especialistas de nível superior), quanto ao pessoal de apoio logístico, nos escritórios, e quanto ao pessoal mais qualificado das fábricas, sejam operários ou técnicos. O *management* se altera. Daí a necessidade de uma política de desenvolvimento do *capital humano* do país.

O que se está rejeitando, com este segundo enfoque, é a idéia de tomar o social como algo complementar, que vem por acréscimo, quando o crescimento vai bem, ou que se faz quando possível, na hora da definição de recursos para as prioridades do desenvolvimento.

É essencial ter o social organicamente ligado ao econômico, dentro da própria estratégia. E, por isso mesmo, com política para ele voltada, diretamente. O efeito prático é que a redistribuição de renda será procurada em si mesma, e num enfoque que remonta às suas causas, segundo adiante se verá, sem o tratamento assistencialista, ou populista, de correntes bem-intencionadas, mas destituídas de uma visão estratégica, que incorpore o econômico e o social.

Essa é a dimensão econômica do social.

II

A HERANÇA SOCIAL: DINAMISMO E DESIGUALDADE

As duas dimensões citadas devem estar presentes ao se procurar definir uma estratégia social para o país. Mas para isso é preciso, antes, fazer um breve balanço da situação.

Na visão de médio e longo prazos, cabe reconhecer a existência, no Brasil, de uma herança social altamente desfavorável (caracterizada por alta concentração de renda), de certos indicadores sociais terríveis (como o da mortalidade infantil) e, ainda, de grandes contingentes de pobreza absoluta.

A visão de curto prazo, nesta década de perdidas ilusões, mostra a disfuncionalidade da ação social do governo. Tradicionalmente menos eficientes setores, a burocracia, com a agravante atual de frequente influência política, está desorientada quanto a inúmeros programas. Existe, ao lado disso, crise nas instituições sociais, principalmente na área de educação. Graves, em particular, são a crise da universidade — que, após crescer excessivamente no período posterior a 1968, está sofrendo, nesta década, o assalto de forças corporativas e populistas — e a situação calamitosa do ensino básico público, em alarmante deterioração.

A situação desfavorável da herança social decorre, essencialmente, de dois aspectos: em primeiro lugar, o processo de modernização, iniciado nos anos 30, partiu de uma base de profunda concentração de riqueza e renda e toda sorte de privilégios herdados do Brasil Colônia, agravada pela Lei de Terras de 1850, sustentada pela manutenção da escravatura até 1888 e, em geral, pouco modificada no Império e na Primeira República; e, em segundo lugar, o modelo econômico desde então desenvolvido, sob o impulso da industrialização e urbanização crescentes, não soube criar mecanismos poderosos capazes de modificar substancialmente tal quadro de desigualdades e privilégios num contexto de explosão demográfica. E perdeu, pelo menos, três oportunidades de realizar reformas como as que fizeram o Japão e a Coreia no pós-guerra, destinadas a reverter os fatores de aumento da concentração de renda: nos dois regimes autoritários e no início dos anos 60. A modernização pelo alto não atentou para a importância de tais mudanças.

É preciso, entretanto, não embarcar em simplificações.

O que aconteceu em relação à área social, na dinâmica do processo de modernização brasileiro, principalmente a partir do pós-guerra, está longe de ser um fenômeno de tendências nítidas. Mas houve predominância de duas características: alto dinamismo e graves desequilíbrios, resultando numa *transição incompleta*.¹ O quadro geral é, pois, de considerável complexidade e grande heterogeneidade estrutural e de resultados.

Algumas conclusões gerais, assim mesmo qualificadas, podem ser apresentadas sobre a nossa evolução social a partir de 1950.

¹ Ver "A transição incompleta" — 2 vols. Organização e Introdução de Edmar Bacha e Herbert S. Klein — Editora Paz e Terra (1986).

Em primeiro lugar, sob o impulso do crescimento acelerado, ocorreram *grandes mudanças de estrutura social*, principalmente entre 1960 e 1980 (em particular na década de 70). Tais mudanças incluem o fato de constituir o Brasil, hoje, uma sociedade predominantemente urbana (índice de urbanização de 72%, contra 74% dos Estados Unidos).

Conforme recente estudo de Wanderley Guilherme dos Santos,² a mudança estrutural da nossa PEA (população economicamente ativa), no sentido de aumento da participação do setor secundário e de queda do setor primário, foi mais forte em 20 anos (de 1960 a 1980) do que a ocorrida em 40 anos na Inglaterra e nos Estados Unidos (de 1801 a 1841 e de 1870 a 1910, respectivamente).

No mesmo período (1960/80), não apenas a PEA brasileira aumentou mais que a população (92%, em comparação com 70%), como foi enorme a expansão da população ativa do setor secundário (264%), onde a participação do emprego nas indústrias modernas passou de 18 para 58% do total da indústria de transformação.

A essas mudanças se poderia acrescentar a melhoria de alguns indicadores básicos, como a expectativa de vida da população, a taxa de alfabetização e aqueles relativos à condição dos domicílios, principalmente urbanos (disponibilidade de água e esgotos, luz elétrica e bens de consumo duráveis: rádio, geladeira, televisão, automóvel).

Em segundo lugar, o período foi de *grande mobilidade social*, tanto intergeracional como intrageracional. Por exemplo, no conhecido estudo de José Pastore,³ enquanto na estrutura ocupacional dos pais havia 28% dos indivíduos em *status* médio e alto (com 72%, portanto, em *status* baixo), na dos filhos 52% já se encontravam em *status* médio e alto, havendo o *status* baixo declinado para 48%.

Em terceiro lugar, seja qual for o conceito utilizado, o *contingente de pobreza absoluta*, entre 1970 e 1980, *reduziu-se substancialmente*. No estudo de José Pastore — que utiliza um salário mínimo de renda monetária familiar como limite —, a queda foi de 44% das famílias para 18%, enquanto no de Helga Hoffman foi de 27 para 13%.

Mas o que essas mudanças todas indicam, em geral, é uma melhoria em sentido absoluto, ao longo do tempo, e uma tendência geral de grande mobilidade. No momento em que passamos a considerar os indicadores relativos, sejam de comparações internacionais ou de posições relativas dentro da distribuição de renda, a conclusão se altera.

O mesmo acontece quando fazemos um balanço em determinado momento, para considerar onde estamos, em matéria de legado social. Basta mencionar o conhecido aumento do leque de salários reais (em particular o problema da compressão do salário mínimo), o alto contingente de famílias com renda monetária abaixo de dois salários mínimos e o escandaloso percentual de renda total apropriado pelos 20% mais altos da escala de renda. É que, no

Wanderley Guilherme dos Santos, "Crise e castigo", Editora Vértice (1987).

² O artigo de José Pastore, no 2.º volume de "A transição incompleta", atualiza o assunto.

fundo, como revelam os estudos de mobilidade, a base da pirâmide percorreu uma curta distância social, enquanto as faixas média (particularmente média-alta) e alta percorreram grandes distâncias sociais.

A coexistência dos dois fenômenos descritos e, principalmente, a dramaticidade da situação existente estão ligadas a um processo que, como visto: partiu de uma base altamente desfavorável; evoluiu *pari passu* com o enorme crescimento populacional (a população brasileira saiu de cerca de 35 milhões, na altura de 1930, para 135 milhões em meados desta década, em pouco mais de 50 anos) e se caracterizou, em geral, por superabundância de mão-de-obra; tem concedido, por prazos indefinidos, subsídios fiscais e creditícios a diferentes setores, às vezes sem adequada fundamentação econômica e social; incluiu políticas antiinflacionárias freqüentemente inibidoras do crescimento dos salários reais (principalmente do salário mínimo); revelou um tipo de crescimento altamente intensivo em capital e em *skills* (isto é, em mão-de-obra qualificada), privilégio das classes de renda média e alta; assistiu a uma ação social do Estado envolvendo programas de grande vulto, e em grande número, mas altamente dispendiosos e que não alcançam, de fato, as classes de renda baixa; e, a despeito de ter ocorrido, em grande medida, sob um regime autoritário, não soube realizar as reformas de estrutura (como a educação básica), que garantiram a países como a Coréia as condições básicas para uma industrialização com razoável distribuição de renda.

III

A ESTRATÉGIA: CRESCIMENTO COM REDISTRIBUIÇÃO E REFORMAS

Este balanço nos permite, no momento em que se procura retomar o processo de modernização do país, assinalar a existência, na dimensão social da estratégia de desenvolvimento, três questões, interligadas mas diferentes, a saber:

a) A construção gradual do mercado de consumo de massa, associada, principalmente, à dinâmica do crescimento do emprego e dos salários reais e, em sentido mais amplo, à evolução da renda disponível de amplos contingentes da população (a qual, por sua vez, pode ser melhorada, adicionalmente, pela política tributária do governo).

b) A reversão dos fatores que levam, no longo prazo, à concentração da renda. Tais fatores se assentam, estruturalmente, na distribuição do estoque de capital físico (equipamentos, construções, terra) e humano (escolarização, treinamento e experiência no trabalho). E interagem com os efeitos da política econômica sobre a remuneração, no mercado, desses fatores de produção. Por outro lado, essa distribuição de renda, condicionada pelo mercado, pode ser alterada pela ação social do governo. Cabe referência, ainda, *last but not*

least, à exacerbação da inflação, que, principalmente nesta década, tem colocado os assalariados na defensiva, sob a ameaça freqüente de fortes quedas em sua remuneração real.

c) A pobreza absoluta, em parte associada aos bolsões de pobreza na agricultura de subsistência (principalmente no Nordeste e na periferia das regiões metropolitanas) e em parte condicionada por situações especiais, fora do alcance do mercado de trabalho (casais muito jovens, famílias muito numerosas, grupos vulneráveis: famílias de velhos, famílias sem o pai, etc.).

A partir dessa verificação, cabe definir a política relativa a essa dimensão social, dentro de uma estratégia global de desenvolvimento, segundo referido, que associa *crescimento e redistribuição de renda (e reformas)*, em mútua interação.

A primeira linha de ação diz respeito à *formação gradual do mercado de consumo de massa*. A hipótese de trabalho básica que se coloca é a de obter essa formação através da retomada do crescimento do PIB, à taxa de 6% ao ano. Tal impulso seria reforçado mediante ação do governo voltada para melhorar a renda disponível das camadas de renda médias e baixas.

No primeiro aspecto, o ponto essencial é que, segundo, por exemplo, os estudos recentes do IEI, da UFRJ,⁴ a economia diversificada e integrada, já construída no Brasil, não sofre de insuficiência dinâmica, como se temeu nos anos 60, em termos de geração de empregos mais produtivos e (se não houver política de contenção) de crescimento real dos salários.

Tal economia integrada abrange o setor secundário (indústria de transformação, construção e serviços industriais de utilidade pública), os serviços modernos funcionais (serviços financeiros, comércio — inclusive supermercados, lojas de departamentos e *shopping centers* —, comércio exterior, armazenagem, governo) e a agricultura moderna, principalmente no Centro-Sul (e, mais recentemente, nas áreas de expansão da fronteira agrícola, ou seja, Goiás, Mato Grosso e Rondônia). A esse núcleo talvez se possa agregar o setor informal organizado (isto é, sem carteira, mas estruturado em empresas: confecções, pequena construção, pequeno comércio).

O importante são duas características reveladas por essa economia integrada, no período de modernização, até 1980.

A primeira foi o seu alto dinamismo na geração de empregos e no aumento de produtividade de forma crescente. O setor secundário, que havia aumentado o emprego à taxa de 2% ao ano na década de 50 (dando origem a certa teorização pessimista), passou a 5,2% ao ano na década de 60 e 7,8% na de 70. Na última década, o setor de serviços expandiu o emprego a 6,2% ao ano.

Isto quer dizer que tanto o setor secundário como o terciário (principalmente nos ramos modernos) demonstraram mais capacidade de geração de empregos que o crescimento da força de trabalho e da própria expansão da população urbana (4,6% na última década), ou seja, grande capacidade de enfrentar mesmo a explosão demográfica e da urbanização, reduzindo as

⁴ Ver o *paper* "Integração e tendências do mercado de trabalho brasileiro", de Cláudio Sahn e Luiz Carlos Eichenberg Silva, apresentado no Fórum Nacional.

margens de subemprego no país. Não havia, pelo menos até fins da década passada, o fenômeno de o setor terciário funcionar como reservatório para absorver residualmente o excedente da força de trabalho (a chamada superterciarização). E a razão foi o dinamismo dos setores secundário e terciário moderno, que aumentavam rapidamente o emprego e a *produtividade*.

De passagem, note-se que a intensidade de capital das indústrias básicas não impedia a rápida expansão do emprego, porque esta se fazia principalmente por três razões: a criação de novos setores (não importando que fossem ou não intensivos em capital, porque eram novos); o ritmo dinâmico do crescimento do PIB, mesmo após a desaceleração posterior a 1974; e a malha complexa de interligações da estrutura econômica estabelecida.

A segunda característica é exatamente este último aspecto: a existência de tal complexo integrado significa serem amplos os efeitos indiretos de qualquer impulso dinâmico, quer proveniente do aumento das exportações, da substituição de importações ou da expansão direta da demanda interna. Em outros termos, perde bastante sentido a discussão de qual fonte de crescimento é, diretamente, mais absorvedora de mão-de-obra, porque o que passa a importar são os efeitos indiretos, ou seja, os propagadores de emprego (para frente e para trás, no próprio setor secundário, na área terciária e, mesmo, primária).

Foi principalmente em decorrência desse aumento do efeito de propagação que a elasticidade do emprego em relação ao produto no setor industrial passou de 0,25 na década de 50 para 0,69 na de 60 e 0,86 na de 70, significando que o mercado de trabalho brasileiro passou a ser bastante elástico em relação a estímulos gerais de crescimento.

O desempenho dos salários reais não foi, no mesmo período, tão satisfatório. Mas, a despeito da crise do petróleo (e do conseqüente salto na inflação), na década de 70 a tendência foi, nitidamente, de salários reais em ascensão nas diferentes categorias. A liberdade sindical, principalmente se passarmos a um sistema de negociação (em lugar do sistema de dissídio), permitirá melhor apropriação dos ganhos de produtividade (se, evidentemente, o problema da inflação for colocado sob controle).

Por outro lado, a ação do governo poderá reforçar a tendência à formação do mercado de massa através da melhoria da renda disponível das classes assalariadas, o que pode ocorrer pela redução da tributação e pela diminuição do preço dos bens de salário (alimentos, vestuário, transportes coletivos, materiais de construção baratos).

A *segunda* linha de atuação da estratégia (reversão dos fatores de concentração da renda) diz respeito à melhor distribuição da propriedade do capital humano e do capital físico.

Nesse ponto, o que nos parece essencial é realizar, no regime democrático, as reformas estruturais que só incompletamente (ou muito pouco) evoluíram no regime autoritário. Trata-se da melhor forma de fazer investimento social produtivo (fugindo ao assistencialismo).

Tem-se assinalado que uma das razões básicas de o processo de supererescimento do Japão e da Coreia estar ocorrendo com razoável distribuição de renda (sem a fase de aumento de concentração que a muitos parecia inevitável, à luz da trajetória histórica da primeira geração de países desenvolvidos no século passado) foram as reformas feitas no imediato pós-guerra. John Gunther, impressionado com a visão de Mac Arthur para o Japão, assim resumiu o programa executado pelas forças de ocupação: "... uma tentativa de acabar com o feudalismo, contenção básica de velhos privilégios, reforma agrária, liberação feminina, legislação trabalhista extremamente avançada, educação para as massas, bibliotecas móveis nas vilas, abolição da nobreza, ampla expansão de serviços sociais, controle populacional, saúde pública, tributação impiedosa da riqueza improdutiva, descrédito dos militares e, compreendendo quase tudo, em todos os campos, reforma, *reforma*. REFORMA".

No caso brasileiro, as reformas seriam, principalmente: a universalização do ensino básico, através de um eficiente sistema de ensino público; a construção de uma eficiente estrutura básica de saúde pública; e a transformação, em agricultura de mercado, da agricultura de subsistência do Nordeste. Alguns incluiriam a reforma agrária, em geral. Na verdade, a despeito de ser polêmica a questão, parece-nos um pouco tarde para realizar, no Brasil, uma reforma agrária de sentido tradicional, em dimensão nacional. Tal reforma, hoje, faz sentido no Nordeste e em áreas de conflitos, como o sul do Pará. No Centro-Sul (salvo alguns pequenos bolsões), existe uma agricultura de mercado, que se modernizou e moderniza rapidamente. Seria lamentável colocar em risco de ruptura essa agricultura produtiva.⁵

O que talvez faça sentido, no Centro-Sul, ao lado do atendimento aos agricultores de baixa renda, é uma *reforma urbana*. O índice de urbanização esperado para o ano 2000 é algo entre 80 e 90%. O objetivo óbvio seria criar condições, se ainda não for tarde, para reduzir o ritmo de crescimento das grandes cidades (iremos ter, naquele ano, 25 cidades com mais de 1 milhão de habitantes — verdadeira loucura, pelos padrões europeus), dotá-las de infra-estrutura para que se tornem mais habitáveis e fazer um mínimo em relação às favelas (dentro de uma filosofia, em geral, de sua integração à estrutura urbana, ou seja, de sua desmarginalização). Ao lado disso, seria consolidada a tendência, já observada em alguns estados (São Paulo e a região Sul do país, particularmente), de valorização das cidades médias, pela integração de agricultura e indústria.

Das reformas mencionadas, a relativa à universalização do ensino básico, em particular, é simplesmente vital. Sem ela, não há como obter razoável distribuição de renda, ou ter uma economia dotada de competitividade global (que é a nota característica da economia moderna a partir de agora). Só para lembrar: a Prússia fez o seu grande esforço, quanto ao ensino básico, na altura de 1730; a Áustria, em 1770; os Estados Unidos, em 1850; o Japão, em 1869; a Coreia, nos anos 50.

⁵ Para melhor análise, ver "A crise brasileira e a modernização: primeiras idéias".

Enquanto isso, no Brasil, só 9% da população de 15 anos e mais têm o 1.º grau completo (na Argentina, 70%). E mais este dado: nossa taxa de escolarização no ensino secundário, em 1984, era de 35%, enquanto na Colômbia chegava a 49% e na Coreia a 91%. Isto sem falar, no nosso caso, nos altíssimos índices de repetência e deserção (denunciados pelo IPEA, desde os anos 60, e agora objeto de excelentes estudos, entre outros, do Iepes). E a verdade é que, sabiamente, a qualidade do ensino público de base, no Brasil, entrou em terrível deterioração. Quantidade e qualidade, pois, associam-se para limitar, cruelmente, os horizontes das classes de baixa renda.

IV REFORMULAÇÃO DA AÇÃO SOCIAL DO ESTADO

Uma terceira linha da estratégia destina-se a atuar tanto sobre a redistribuição de renda como sobre a redução da pobreza absoluta. Trata-se da reformulação da ação social do Estado, analisada no *paper* de Roberto Macedo.^o Como o trabalho torna claro, o problema não é tanto de nível de dispêndios, porque o Brasil aplica quase 20% do PIB em gastos sociais, o que pode ser considerado razoavelmente elevado segundo padrões internacionais, mas sim das distorções existentes quanto a metas, populações atendidas, eficiência e outros. O quadro geral é de desorientação.

Os pontos básicos daquela reformulação são três:

a) reorientar os objetivos dos programas, aumentando-lhes o conteúdo de *bens públicos* (ou seja, aqueles com maior benefício social do que privado) e redefinir a população a ser atendida, em favor das classes de renda baixa, o que significa ter mais ensino básico gratuito para os pobres e menos ensino universitário gratuito para as classes média-alta e alta, além de mais saúde pública, voltada para saneamento (água, em particular), endemias (doença de Chagas, esquistossomose, malária), prevenção (vacinação universal), planejamento familiar e pesquisa de doenças tropicais (vacinas contra esquistossomose, doença de Chagas, lepra), cuja contrapartida é menos dinheiro público orientado para a medicina curativa, principalmente cirurgias caras (o Brasil havia-se tornado campeão mundial em cesarianas financiadas pelo setor público);

b) corrigir a distorção atual no aspecto regional, passando a atribuir prioridade (que não existe) ao atendimento social ao Nordeste e à periferia das zonas metropolitanas, áreas que apresentam indicadores sociais comparáveis aos dos países pobres da África e da Ásia; e

c) a questão dos instrumentos a utilizar na ação social, pois construíram-se no país gigantescas burocracias, prestando em geral serviços de baixa qualidade e a altos custos, sem controle, absorvendo, na simples manutenção do

^o Roberto Macedo, "A política social e a estratégia de desenvolvimento". Ver também o *paper* de Marcos Cintra Cavalcanti de Albuquerque, "Gastos sociais no Brasil: habitação e saneamento", neste volume.

serviço, parcela elevada dos recursos tirados do contribuinte. É hora de rever tais estruturas e estabelecer sistemas de avaliação de desempenho e mensuração de custos.

Indo adiante, cabe repensar, em alguns casos, se a solução é criar uma burocracia especial para prestar aquele serviço ou se convém utilizar outros mecanismos: *food stamps*, tiquete-refeição, pagamentos em dinheiro. A corrente nova do Partido Democrata, nos Estados Unidos, passou a adotar a linha de uma *ação social de resultados*, ou seja, os objetivos sociais continuam, mas formas menos burocráticas e dispendiosas são às vezes mais indicadas, inclusive pelo uso do mercado.

Resta, finalmente, referir a importância de evitar influências políticas que levem à incompetência da gestão, ou ao desvirtuamento da finalidade dos programas.

V

OS INSTRUMENTOS PARA A AÇÃO SOCIAL

A conclusão principal, quanto à área social, é sobre a necessidade de realizar reformas institucionais, dado, em geral, o baixo nível de eficiência e o alto custo, por unidade de serviço, dos setores sociais de governo, principalmente quanto à educação e à saúde. Mas, por outro lado, não se deve cair em um círculo vicioso (é preciso aumentar a eficiência e reduzir custos antes de aumentar os dispêndios, embora sem novos dispêndios não haja como obter aquelas duas coisas). Diante disso, a estratégia que se propõe é de limitar aos níveis reais atuais a destinação direta de recursos às diferentes unidades executoras e de criar mecanismos especiais para a destinação de novos recursos, de preferência sob a forma de projetos.

O principal desses mecanismos poderia ser uma "agência especial de desenvolvimento social e urbano", sob a gestão do BNDES, destinada a financiar projetos prioritários nas áreas social e urbana. Tal agência, para produzir impacto, deveria contar com recursos mínimos da ordem de 1% do PIB (cerca de US\$ 3,2 bilhões). As fontes principais seriam parcela dos recursos do Finsocial, recursos de caderneta de poupança, recursos orçamentários, recursos externos (do BID e Bird, por exemplo), parte da "contribuição de melhoria urbana", a ser criada.

Tomado como ponto de apoio esse poderoso instrumento, três coisas, principalmente, poderiam ser realizadas:

- a) um programa especial de educação básica;
- b) um programa especial de alimentação básica; e
- c) a etapa inicial da reforma urbana (que exige outros instrumentos, como o solo criado, a "contribuição de melhoria urbana" e o IPTU progressivo).

Finalmente, deve haver lugar para um mínimo de utopia social. É chegada a hora de se examinar a conveniência de estabelecer, como objetivo nacional, a redução da pobreza absoluta a um nível residual, no período de 20 anos.

O Que Fazer com o Planejamento Regional no Brasil da Próxima Década?

Paulo Roberto Haddad
DA FACE/CEDEPLAR - UFMG

A Constituição de 1988 deverá promover mudanças significativas nas relações entre os três níveis de governo no país, cabendo destaque para a redistribuição dos recursos tributários entre a União, os estados e os municípios e para as modificações na forma e no conteúdo do planejamento regional. Os programas de investimento dos estados e municípios têm sido financiados basicamente através de empréstimos internos e externos e de transferências negociadas com o governo federal com freqüente conotação de negociação política. O artigo analisa o que poderá ocorrer com aspectos fundamentais do processo de planejamento regional no Brasil na próxima década, tendo em vista essa nova ordem econômico-institucional.

INTRODUÇÃO

A Constituição Brasileira de 1988 deverá promover inúmeras e significativas mudanças na ordem econômico-institucional do Brasil durante a próxima década. Entre estas mudanças que ocorrerão no limiar do século XXI, destacam-se aquelas que alterarão profundamente as relações entre os três níveis de governo no país e aquelas que modificarão o conteúdo e os estilos de planejamento regional praticados nas três últimas décadas.

Os estados e municípios, como se sabe, vêm sofrendo perda substancial na sua capacidade de financiar investimentos de infra-estrutura, pois, de um lado, houve em suas contas uma forte elevação das despesas de custeio e dos serviços da dívida e, de outro, o ritmo de crescimento das suas fontes de receitas tributárias não foi compatível com a expansão da demanda de serviços sociais básicos induzida por um processo acelerado de urbanização e de abertura política. Por isto, os programas de investimentos dos estados e municípios têm sido financiados, basicamente, através de transferências negociadas (aquelas que não dependem do texto constitucional, mas de negociações políticas com o poder central) e de empréstimos internos e externos.

Quando somamos as receitas tributárias com as transferências constitucionais, podemos observar que, para a maioria dos estados e municípios, estes recursos disponíveis são insuficientes para gerar uma poupança em conta corrente após os pagamentos das despesas de pessoal, de custeio e

de serviços da dívida. Na realidade, não é incomum alguns estados das áreas mais pobres do país necessitarem até mesmo de transferências federais para completar os recursos financeiros com o objetivo de atender suas despesas correntes (em alguns casos, a própria folha de pagamento do pessoal da administração direta e da administração indireta). Se definirmos a arrecadação própria como o conjunto das receitas tributárias de cada esfera de governo (resultante da arrecadação de impostos, taxas e contribuições) e os recursos disponíveis como o conjunto das receitas tributárias em poder de cada esfera de governo agregadas às transferências constitucionais e partilha de tributos (excluídas as transferências negociadas), constataremos que, efetivamente, os grandes perdedores de recursos, no período 1957/87, foram os estados e não os municípios.

Este fato ocorreu, em grande parte, por causa da descaracterização da principal fonte de financiamento do setor público estadual (o ICM) provocada por intervenções casuísticas e arbitrárias do governo federal. Como se sabe, a reforma tributária de 1966 criou o ICM como instrumento fiscal neutro nas transações de mercadorias e, por isso, com alíquotas uniformes e indiferentes à essencialidade dos bens (não seletivo). Limitado não para reduzir a autonomia dos estados, mas sim para impedir o surgimento de conflitos entre poderes, o tributo foi transformado pelo poder central, em pouco tempo, em indiscriminado fomentador de investimentos industriais promotor de exportações de bens industrializados e, até mesmo, de bens primários, além de estabilizador e atenuador de pressões inflacionárias e redistribuidor de renda. A consequência inevitável desta manipulação foi responsável por parcela significativa da crise financeira dos estados, que tiveram reduzidas suas fontes de recursos tributários por força das concessões de isenções, de redução da base de cálculo, de crédito presumido — enfim, das mais variadas fórmulas de desonerações impostas na área do ICM, descaracterizando sua original neutralidade.

Esta perda do potencial de arrecadação da principal fonte tributária dos estados se agravou e se tornou mais aparente quando ocorreu, nos anos mais recentes, uma reestruturação no perfil da demanda de projetos públicos ou semipúblicos por parte da sociedade brasileira na direção daqueles bens e serviços de maior competência dos estados e municípios. Os grupos sociais que, durante anos, permaneceram sem participar dos benefícios do crescimento econômico do país passaram a se manifestar — a partir do processo de abertura política em curso e através de movimentos comunitários, dos novos partidos políticos e das organizações sindicais — a favor de maior alocação de recursos nos programas e projetos de saúde pública, educação da base, abastecimento de água e saneamento, transporte de massa, nutrição, habitação popular, urbanização de periferias, promoção de agricultores de baixa renda, incentivos diferenciados para pequenos e médios empresários, etc., pressionando, assim, as combatidas finanças públicas estaduais e municipais.

Este quadro, entretanto, tende a se modificar a partir da reforma tributária proposta pela Constituição de 1983, que teve como um de seus principais objetivos a redistribuição de recursos tributários entre União, estados e

municípios, visando fortalecer a concepção de uma República Federativa no Brasil. Diversos estudos têm sido realizados com o objetivo de estimar a redistribuição dos recursos tributários disponíveis por nível de governo após a implantação final do novo sistema (o que ocorrerá plenamente apenas em 1993) [cf., por exemplo, Silva e Afonso (1987)]. Pode-se estimar que, provavelmente, a União terá uma perda relativa em torno de 15%, enquanto os estados e municípios terão um ganho relativo de, respectivamente, 13 e 30%. É de se esperar, pois, que, na próxima década, perca sua importância relativa a função política das transferências negociadas junto ao poder central por parte dos estados e municípios e que, simultaneamente, venha a aumentar o grau de autonomia decisória destes níveis subnacionais de governo em termos de formulação e implementação de políticas públicas, abrindo-se, pois, espaço político para se resgatar a prática do planejamento de médio e longo prazos.

Além destas mudanças nas relações intergovernamentais provocadas pelo novo sistema tributário nacional, deverão ocorrer também profundas transformações no processo de planejamento regional do país a partir da Constituição de 1988, a qual admite a concessão de incentivos fiscais destinados a promover o equilíbrio do desenvolvimento sócio-econômico entre as diferentes regiões do país (Art. 151, I), determina que, do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, a União entregue 3% para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (Art. 159, I), estabelece que o Poder Executivo deve submeter ao Congresso Nacional o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais, de tal forma que sejam regionalizados os seus objetivos e metas para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada (Art. 156).

É manifesta e transparente, em todo o texto da nova Constituição, a prioridade que se atribui à promoção do desenvolvimento regional no país durante o período de sua vigência. Neste artigo, pretendemos analisar, de forma preliminar e intuitiva, o que poderá ocorrer com aspectos fundamentais do processo de planejamento regional no Brasil durante a próxima década a partir desta nova ordem econômico-institucional.¹

I

A RECORRÊNCIA DO PLANEJAMENTO REGIONAL

Uma sociedade em regime de instabilidade econômica inclina-se, falaciosamente, a considerar as atividades de planejamento de médio e longo prazos como supérfluas e residuais. Pressupõe-se que os problemas de curto prazo (inflação, balanço de pagamentos) são tão críticos e dominantes

¹ Este artigo revisa e amplia dois outros textos do autor [cf. Haddad (1988a e 1988b)].

que o país não teria condições de se programar para tratar das questões de médio e longo prazos. Entretanto, nosso ponto de vista é de que o planejamento deve investir no estudo continuado destas questões, afinar seus instrumentos de detecção das tendências que atuam moldando o presente tumultuado e trabalhar também, de forma sistemática, com cenários que deem aos executores das políticas em andamento as referências estáveis que socorram, contra a instabilidade da conjuntura, aqueles que, por dever, articulam a ação do Estado, que se deseja racional no curto, no médio e no longo prazos.

Ora, é justamente aqui que o planejamento governamental ganha maior dimensão, pois seu grande potencial reside não apenas na avaliação de alternativas específicas para o processo de desenvolvimento, mas na própria geração destas alternativas, ao identificar problemas e fatores estratégicos para se atingir um conjunto de objetivos da sociedade com menores custos de oportunidade econômica e social.

Ao longo da atual década de 80, o Brasil abandonou a prática do planejamento de médio e longo prazos e jogou-se numa seqüência de políticas de curto prazo, cuja elaboração e execução se alternavam ao longo dos anos em termos de objetivos e estilos próprios, mas que resultaram numa dinâmica reversa para os objetivos gerais do nosso processo de desenvolvimento econômico e social. Constata-se, a título de ilustração, que — diferentemente da década anterior, quando o PIB *per capita* do país teve um crescimento acumulado de 69% — ao longo da atual década este crescimento pode ser nulo, ao mesmo tempo em que se acentuam os problemas do hiato tecnológico e das desigualdades sociais.

É reconhecida a sucessão de fracassos das estratégias de reajustamento embutidas nas políticas de estabilização que insistem em manter uma visão de curto prazo dos problemas a serem equacionados, sem oferecer um projeto de médio e longo prazos para o desenvolvimento das economias nacionais, o que significa, tecnicamente, transformar condicionantes (a taxa de inflação, o equilíbrio das contas externas) em objetivos de planejamento. Não é correto discutir as políticas fiscal, salarial ou de comércio internacional apenas sob a dimensão da administração da demanda agregada de curto prazo sem articulação com seus efeitos redistributivos (em termos sociais ou espaciais) e com seus impactos sobre a trajetória de crescimento da economia. Esta articulação é politicamente indispensável a fim de fornecer uma elasticidade de tempo maior para a acomodação do espaço de negociações em torno de interesses divergentes. Estas negociações são necessárias à distribuição dos custos sociais dos reajustamentos de curto prazo (aumento da carga tributária, efeitos da desindexação, eventual redução das oportunidades de emprego e de negócios, etc.), o que precisa ocorrer, lado a lado, com políticas e objetivos alternativos que promovam ações compensatórias para os diversos grupos sociais no médio e no longo prazos.

Neste sentido, é de se esperar que durante a próxima década se acionem políticas públicas que venham a cuidar enfaticamente das questões das desigualdades sociais e espaciais do desenvolvimento no país. Entretanto, pode-se perguntar: mesmo que consideremos o equacionamento destas e de outras

questões de médio e longo prazos como prioritárias para a agenda do processo de desenvolvimento brasileiro, por que não deixar simplesmente que as forças de mercado promovam esta superação, sem “as tiranias dos controles”?

Nos últimos anos, constatou-se, em diversos países, que a compatibilidade entre o crescimento econômico e o desenvolvimento social não se processa espontaneamente. Da aplicação das estratégias, que se firmaram no pressuposto de que os objetivos redistributivos e de equidade ficassem subordinados à manutenção do crescimento acelerado do PIB, concluiu-se que a redução das desigualdades não foi atingida através de impactos indiretos gerados pela prioridade atribuída aos critérios de eficiência. Admitia-se, em princípio, que, expandindo-se o produto e a base tributável da economia, seria mais fácil para o poder público manipular maiores somas de recursos capazes de favorecer soluções para os problemas econômicos e sociais dos segmentos mais pobres da população, vale dizer, acreditava-se que o desenvolvimento social seria um subproduto cronológico do crescimento econômico.

A experiência histórica, contudo, vem demonstrando que a simples mobilização intensiva dos fatores de produção tende a reproduzir (agora sim, de forma espontânea) as condições sociais iniciais que lhe deram sustentação. Assim, o poder indutor do crescimento econômico propicia maior diferenciação dos sistemas sociais sem, contudo, gerar mais equidade, pois esta não é impulsionada por nenhum mecanismo auto-sustentado, porquanto os efeitos genuínos do crescimento econômico estão estruturalmente vinculados aos imperativos da acumulação e à lógica da diferenciação social.

Esta controvérsia pode ser melhor percebida a partir da necessidade, ou não, do processo de planejamento regional como procedimento para se atenuarem os desequilíbrios de desenvolvimento no espaço econômico. Em geral, os especialistas que têm escrito sobre a questão da evolução da distribuição espacial das atividades econômicas e da população no Brasil registram duas *tendências* marcantes: uma aponta o surgimento de um incipiente mas decisivo processo de desconcentração econômica e de despolarização da indústria nacional, a partir da maior participação das grandes regiões menos desenvolvidas (Norte, Nordeste, Centro-Sul) no PIB do país e no valor de transformação industrial, entre 1970 e 1980; a outra, simultaneamente a um sensível decréscimo no ritmo de crescimento da população brasileira, espera uma urbanização mais acelerada nos próximos anos, enquanto a intensidade e a direção dos fluxos migratórios ficarão na dependência do aprofundamento do processo de modernização agrícola em áreas onde prevalece a pequena produção familiar, da distribuição das atividades econômicas entre as regiões e sua capacidade de gerar oportunidades intervenientes de emprego local, etc.

Sem nos determos na discussão das questões demográficas, vamos admitir, para fins de análise, que estas tendências de fato se manifestaram na última década, embora algum esforço de reflexão devesse ser feito para avaliar o que ocorreria com a distribuição do PIB e do VTI, quando passássemos do conceito de “interno ou geográfico” para o de “residentes ou regional” nos procedimentos de cálculo destes agregados econômicos. Ora, para estudos comparativos entre níveis de desenvolvimento das diferentes regiões de um país a partir de indicadores sintéticos, o mais significativo é o produto (ou

renda) regional, que se distancia do produto interno pela diferença dada pela "renda líquida enviada para o exterior".

Como se sabe, as regiões de um país são economias abertas onde as transações externas são, em geral, muito mais importantes relativamente do que as realizadas com o exterior de uma economia nacional. Entretanto, como a nação é uma unidade político-cultural que se diferencia para fins de política econômica do resto do mundo, os agentes econômicos tendem a distinguir, no seu sistema de contabilidade, aquelas transações com produtos e fatores que são internas ao país daquelas que são internacionais; como não é comum, entre esses mesmos agentes, a discriminação das transações entre partes na mesma região e transações entre partes em outras regiões, fica praticamente impossível o cálculo dos "rendimentos líquidos enviados para o exterior" para se chegar à renda regional.

Esta distorção do PIB (assim como do VTI) como indicador para se analisar a tendência da distribuição espacial das atividades econômicas é particularmente grave no caso brasileiro, onde o crescimento do produto das regiões periféricas ocorreu durante a década de 70, e vem ocorrendo agora, como movimentos incentivados de expansão no espaço das diferentes formas de capital de empresas sediadas nas áreas mais desenvolvidas do Brasil ou em outros países; quando a estes movimentos se somam os rendimentos de outros fatores e serviços que "vazam" das regiões periféricas em direção às áreas centrais, não é difícil imaginar as profundas alterações que poderiam ocorrer na distribuição espacial do PIB pelo fato de se trabalhar com o produto interno e não com a renda regional, a qual reflete de maneira mais aproximada o nível de bem-estar da população.²

Para identificar que tipo de padrão dos desequilíbrios regionais de desenvolvimento poderá prevalecer no fim deste século e início do século XXI, temos que considerar, além das tendências observadas no passado recente, as *condicionalidades* que irão restringir o crescimento das regiões periféricas do país. Entre estas condicionalidades podemos destacar: a crise fiscal e financeira do Estado e o comportamento que a sociedade pretende atribuir à questão ecológica, pois, de um lado, a primeira condicionalidade delimita a capacidade que terá o poder central para apoiar o desenvolvimento daquelas regiões e, de outro, a segunda condicionalidade estabelece os limites do crescimento econômico a partir da maior ou menor velocidade e intensidade de transformação dos subsistemas ecológicos regionais. É evidente que a im-

² Um exercício pode ser ilustrativo para caracterizar o argumento:

a) tomemos o PIB a custo de fatores mais imputação dos serviços de intermediação financeira segundo grandes regiões, englobando, de um lado, o bloco das regiões Sudeste/Sul e, de outro, o das regiões Norte/Nordeste/Centro-Oeste (a periferia tradicional e a periferia dinâmica);

b) calculemos a participação relativa de cada bloco de regiões no PIB, em 1970 e 1980; e

c) façamos o mesmo cálculo, transferindo para o bloco mais desenvolvido parcela da renda gerada no bloco menos desenvolvido em 1980, sob a forma do "rendimentos líquidos enviados para o exterior".

Os resultados mostram que seria suficiente a transferência de menos de 15% do PIB, em termos incrementais, para que se descaracterizasse uma inequívoca desconcentração espacial do desenvolvimento. Ora, este é um valor razoavelmente pequeno quando se observa a experiência internacional de situações semelhantes à do Brasil. As estatísticas do PIB por grandes regiões foram retiradas de IBGE (1987, Tab. 4 13).

portância relativa destas condicionalidades dentro da questão regional dependerá das características econômicas e políticas da trajetória mais provável para o crescimento econômico e social do Brasil até o século XXI, cujo exame mais detalhado escapa aos objetivos deste texto.³

Como é conhecido, ao longo da década passada, era comum os três níveis de governo (federal, estadual e municipal) disporem de recursos financeiros da ordem de US\$ 10 a US\$ 15 bilhões de poupança anual em seus orçamentos fiscais para financiar investimentos de infra-estrutura da economia brasileira em suas diversas regiões. Esta poupança, concentrada principalmente nos orçamentos do governo federal e de alguns governos estaduais e municipais das áreas desenvolvidas do país, dava ao processo de planejamento regional um significativo grau de liberdade para a definição de programas e projetos a serem financiados e implementados, particularmente através de transferências negociadas para as regiões periféricas.

Infelizmente, esta fonte de financiamento dos gastos de investimento declinou sensivelmente na atual década, a ponto de se estimar que poderia ser nula ou negativa a poupança em conta corrente do governo em 1988 se não fossem tomadas medidas de natureza estabilizadora. Os principais fatores são conhecidos: a receita tributária bruta, que representava, em 1970, cerca de 26% do PIB, vem caindo, tendo ficado pouco acima de 20% nos últimos anos; os pagamentos dos encargos sobre a dívida pública interna (exclusive correção monetária), que, em 1980, representavam apenas 0,7% do PIB, têm-se situado em torno de quase 4%; os diversos tipos de subsídios, que, em 1970, eram de 0,8% do PIB, chegaram a mais de 2% nos anos recentes. Assim, a carga tributária líquida, que equivale à arrecadação de impostos menos os subsídios e as transferências, também vem sofrendo grande deterioração: tendo atingido 17,4% do PIB em 1970, está estimada atualmente em apenas 10%, valor igual à despesa corrente do governo com salários e encargos (7,0% do PIB) e compras de bens e serviços (3,0% do PIB), sem sobra de recursos próprios, pois, para o autofinanciamento de investimentos públicos. Esta situação é particularmente mais crítica no caso dos governos estaduais das áreas menos desenvolvidas, uma vez que, como vimos, os recentes indicadores de desempenho financeiro demonstram grave deterioração na sua capacidade de financiar autonomamente investimentos de escala mais expressiva.

Dificuldades semelhantes serão encontradas para se negociar e atrair recursos dos orçamentos das empresas estatais controladas pelo governo federal que se destinariam a financiar programas e projetos nas regiões menos desenvolvidas, visando melhorar sua posição relativa no conjunto do país. Registra-se que, em meados da década de 70, estas empresas chegaram a gerar uma poupança equivalente a 20% do total do setor privado, a qual financiava quase dois terços dos seus investimentos, muitos dos quais realizados naquelas regiões, tendo em vista critérios de rentabilidade social dos projetos de desenvolvimento. Atualmente, a geração de poupança corrente das em-

³ Entre os cenários alternativos para a economia brasileira e a economia mundial, sugerimos a leitura dos trabalhos de Cláudio Porto/Consultores Associados (1988) e de Fritsch e Moliano (1987).

presas estatais está conseguindo financiar bem menos da metade de seus investimentos, mesmo porque estes têm sido drasticamente reduzidos para se acomodar a esta disponibilidade de poupança. Entre outros motivos para explicar esta deterioração, podemos citar: a) para reduzir o ritmo inflacionário, o poder público, em vários anos desde 1974, vem controlando os preços e as tarifas dos bens e serviços que geram a receita operacional das empresas estatais, reduzindo sua capacidade de autofinanciamento e de alavancagem de recursos nos mercados financeiros interno e externo; b) estas empresas foram utilizadas como instrumento de captação de recursos externos com o objetivo de aliviar as pressões do balanço de pagamentos a partir dos últimos anos da década de 70, com reflexos negativos em termos de seus encargos financeiros e de seus índices de rentabilidade (como consequência, na estrutura de dispêndios das empresas do setor produtivo estatal houve um aumento explosivo dos seus custos financeiros que, praticamente, anulou o esforço de contenção das despesas operacionais, entre as quais as de pessoal e de encargos [cf. Werneck (1987)]).

Assim, é reduzida a flexibilidade que estas empresas dispõem para alocar recursos escassos em programas e projetos de desenvolvimento regional. Como os governos federal e estaduais não têm condições de promover transferências significativas dos orçamentos fiscais para os programas de investimentos destas empresas (como no passado), sua intervenção direta nas economias periféricas através delas tende a ser mais e mais restritiva.

Nesta mesma linha, menciona-se a segunda condicionalidade a partir das contradições que têm ocorrido entre as intenções apologeticas dos planejadores em realizar o processo de desenvolvimento "sem devastação dos recursos naturais" e a estratégia geral que tem prevalecido no modelo de desenvolvimento econômico do país, em anos recentes. Para este propósito, é necessário destacar os conflitos que políticas macroeconômicas de estabilização e de crescimento, esboçados para atender à solução de problemas de interesse nacional, poderão ter com o objetivo de uma exploração racional dos recursos naturais das diferentes regiões e de uma preservação dos seus ecossistemas.

Pode-se reportar, por exemplo, às políticas recentes do governo federal na Amazônia, as quais incluíram como elementos principais um ambicioso programa de investimentos em infra-estrutura, combinado com programas de colonização ao longo das principais rotas, investimentos na obtenção de informações sobre recursos naturais para reduzir as incertezas sobre o potencial de desenvolvimento da região e diferentes formas de incentivos fiscais para atrair investimentos privados para os setores de agricultura, pecuária, silvicultura, mineração, etc.

Embora a implementação dessas políticas ainda tenha seus desdobramentos futuros, estudos que as têm avaliado apontam que, se, por um lado, o recente desenvolvimento da infra-estrutura sócio-econômica da Amazônia tem diminuído o seu isolamento em relação ao resto do país e permitido descortinar novas alternativas de investimentos, por outro, a estratégia de ocupação acelerada do espaço e de exploração intensiva dos recursos naturais através de grandes projetos de mineração e agropecuária tem intensificado, de maneira brutal, a destruição da fauna e da flora na região.

A intenção dos planejadores em estabelecer uma taxa ótima de utilização dos recursos naturais do país, segundo critério de bem-estar social, envolveria uma discussão mais crítica sobre as condições de apropriação desses recursos, as taxas sociais de desconto a serem aplicadas na avaliação dos projetos de exploração, os ritmos adequados de utilização dos recursos em função da poluição ambiental e dos interesses das gerações futuras, etc. Uma implicação mais ampla dessa discussão poderá conduzir-nos à própria redefinição do processo de desenvolvimento em termos ecológicos. Uma implicação mais restrita exigiria apenas que o Brasil tivesse uma política de recursos naturais com objetivos específicos que não fossem somente reflexos de interesses ligados às metas de crescimento global e setorial da economia, as quais têm tido uma posição dominante na solução de situações conflitivas. Assim, com as dificuldades surgidas no balanço de pagamentos, é provável que o país continue a explorar, numa taxa indesejável, o seu potencial de recursos naturais renováveis e não-renováveis, como forma de contribuir para o crescimento acelerado de suas exportações, que se transformaram numa variável crítica dentro do atual contexto.

Mas, ao lado de tendências e de condicionalidades, constatamos também a existência de eventos portadores de mudanças que irão afetar a natureza da questão regional até o século XXI, entre os quais se destacam:

a) como já mencionamos, o novo sistema tributário aprovado pela Constituição tem, entre seus objetivos fundamentais, a descentralização e o fortalecimento da autonomia dos estados e municípios, assim como a atenuação dos desequilíbrios regionais de desenvolvimento, sendo de esperar, pois, pelas mudanças incorporadas à nova Constituição, que as áreas periféricas venham a dispor de mais recursos fiscais para os programas e projetos de seu interesse, particularmente quando se observa também a norma constitucional que prevê a manutenção e ampliação dos pagamentos de *royalties* sobre a exploração e a exportação, pelas Unidades da Federação, de petróleo, minérios estratégicos e energia (Art. 20, I);

b) a revolução científica e tecnológica, que amadurece e difunde, com velocidade relativamente intensa, novos produtos e processos, está provocando transformações sociais e econômicas fundamentais, as quais irão certamente influenciar os padrões de desenvolvimento regional através dos rebatimentos espaciais dos investimentos na microeletrônica, na biotecnologia, nos novos materiais e nas novas fontes energéticas, os quais deverão ocorrer de forma mais transparente a partir de um novo ciclo de expansão da economia brasileira; e

c) a nova divisão internacional do trabalho, intensificada a partir da segunda metade da década passada, abre a oportunidade para que os novos países industrializados como o Brasil possam aproveitar suas vantagens comparativas com o objetivo de expandir a produção de bens de consumo e insumos básicos em condições bastante competitivas (é evidente que esta nova forma de inserção do país no cenário internacional irá provocar reestruturações na distribuição espacial das atividades produtivas entre nossas regiões.

Tendências identificadas, condicionalidades configuradas e eventos portadores de mudanças delimitados, cabe-nos projetar as perspectivas dos desequilíbrios regionais de desenvolvimento no Brasil até o início do século XXI, o que significa indagar se, após cinco décadas de marcante concentração espacial desde que se intensificou a industrialização brasileira a partir da Crise de 1929, não estaríamos no limiar da "reversão da polarização", situação definida por Richardson como o ponto de mudança a partir do qual as tendências de polarização espacial na economia nacional dão lugar a um processo de dispersão espacial para fora da região central, em direção a outras regiões do sistema.⁴ Infelizmente, temos que abrir um conjunto de argumentos, os quais mostram as possibilidades de ocorrer até o século XXI um processo de não-reversão da polarização espacial, iniciada na década passada, contrariamente ao que, de forma intuitiva, estamos todos esperando. Estes argumentos serão apresentados de maneira enfática, pois as tendências que se delineiam a partir deles podem ser preventivamente contrapostas por um número limitado e factível de políticas de desenvolvimento regional eficazes em termos de se atenuar um possível processo de reconcentração espacial ao longo dos próximos anos:

a) no nível de desenvolvimento a que chegou o Brasil, com uma estrutura produtiva amplamente diversificada e complexa, é de se esperar que surjam resistências à alteração do padrão de distribuição espacial das atividades produtivas por causa da imobilização de capital fixo nas áreas desenvolvidas (esta influência concentracionista do espaço construído será tanto maior quanto menor for a capacidade do sistema para financiar novos investimentos);

b) quando do início de um novo ciclo de expansão da economia brasileira, provavelmente na primeira metade da próxima década, aumentam-se os volumes de recursos públicos (para o crescimento da oferta de infra-estrutura) e privados (para ampliação e implantação de unidades produtivas) capazes de quebrar a resistência inercial do espaço construído à dispersão das atividades econômicas; este ciclo de expansão cria, pois, as condições necessárias para uma situação de reversão de polarização, mas não as condições suficientes, pois não há em processo uma tendência inequívoca de que as regiões periféricas (tradicionais ou dinâmicas) venham a crescer em ritmo mais acelerado do que aquelas mais desenvolvidas;

c) as incertezas em relação às condições suficientes nascem das seguintes preocupações: i) a expansão das atividades produtivas para atender à demanda agregada de alimentos, fibras e produtos energéticos, as quais se orientam locacionalmente para a base de recursos naturais, pode não se implantar preferencialmente na fronteira externa, situada, principalmente, na região amazônica (por causa dos seus elevados custos ecológicos, dos graves problemas na sua estruturação fundiária, da precária acessibilidade aos mercados e de investimentos necessários para colocar-se mais terra em produção),

⁴ Para discutir a questão da reversão da polarização, utilizamos, como referência bibliográfica, os trabalhos de Azzoni (1986), Diniz (1987), Alves (1984 e 1986), Haddad (1986a) e Richardson (1980).

mas sim na fronteira interna ("a parte situada dentro da área permanentemente conquistada pela agricultura, possuindo condições agronômicas e legais de ser agricultada e que não é explorada, a não ser em atividades extrativas") de regiões que já dispõem de infra-estrutura e de adequada acessibilidade aos mercados consumidores, o que aumenta as possibilidades locais das áreas mais desenvolvidas do país para a atração daquelas atividades; *ii*) embora sejam nítidas as tendências à desconcentração espacial relativa da produção mineral brasileira nas próximas duas décadas, há que se registrar, de um lado, uma perspectiva de solução pouco favorável para a atual crise da indústria mineral internacional e, de outro, a limitada capacidade desta atividade no sentido de germinar e dispersar efeitos de crescimento nas próprias áreas periféricas onde se implanta; *iii*) existem evidências de que os centros urbanos localizados dentro do campo aglomerativo da grande região industrial brasileira (nos eixos rodoviários e dentro dos anéis de influência que saem das grandes metrópoles desta região) apresentam vantagens locais para a atração de novos projetos de investimentos industriais em maior intensidade do que as principais cidades das regiões periféricas do país, pois podem usufruir das chamadas economias de urbanização e de aglomeração disponíveis nos centros metropolitanos sem ter de incorrer nos crescentes custos locais a que estes centros estão presos; *iv*) embora se tenha investigado relativamente pouco sobre o padrão locacional dos produtos e processos que estão emergindo do novo ciclo mundial de inovações tecnológicas, não há evidência de que, com a retomada da expansão econômica do país, eles venham a contribuir para a reversão da polarização, pois alguns deles (os novos metais e a química fina, por exemplo) tenderão a se localizar junto ao parque industrial já instalado por apresentarem características de produção conjunta, enquanto outros, apesar de seu caráter *foot-loose* (a microeletrônica, por exemplo), terão uma forte preferência pela acessibilidade aos mercados concentrados e ao ambiente metropolitano (registra-se, contudo, que a produção de insumos energéticos alternativos a partir da biomassa conta a favor da dispersão espacial das atividades); e *v*) o surto de crescimento que poderia ocorrer na periferia dinâmica (particularmente, na Amazônia) a partir do dinamismo de uma base de exportação de insumos minero-metalúrgicos viabilizada pela reestruturação da divisão internacional do trabalho esbarra, do lado do poder público, na limitada capacidade de financiamento da infra-estrutura de suporte às atividades produtivas e nos efeitos desarticuladores dos ecossistemas regionais que a implantação destas atividades poderá provocar (como ocorre nos debates sobre o impacto ecológico da implantação da siderurgia a carvão vegetal no eixo da Estrada de Ferro Carajás); e

d) como as políticas macroeconômicas e setoriais não são neutras em termos de seus impactos espaciais, acredita-se que os seus efeitos regionais implícitos possam predominar sobre os efeitos das políticas explícitas de crescimento regional, agravando, eventualmente, a questão dos desequilíbrios de desenvolvimento no espaço, a não ser que venha a prevalecer, no cenário nacional, uma aliança de forças políticas dentro da qual o poder público esteja efetivamente comprometido com políticas distributivas e mobilize ações com-

pensatórias em benefício das regiões afetadas pelos efeitos perversos das políticas macroeconômicas ou setoriais (este argumento, pela sua relevância, merece ser destacado na seção seguinte).

Conclui-se, portanto, que a possibilidade de ocorrer um processo de reconcentração espacial dos frutos do crescimento da economia brasileira, quando se iniciar um novo ciclo de expansão ao longo da década de 90, poderá induzir a mobilização política nas áreas periféricas e a recorrência da prática do planejamento regional no Brasil.

II

OS EFEITOS REGIONALIZADOS DAS POLÍTICAS GOVERNAMENTAIS

E marcante a preocupação da Constituição de 1988 nos seus capítulos que tratam dos assuntos econômicos e financeiros com a necessidade de se identificarem e de se avaliarem os impactos espaciais das diversas políticas governamentais concebidas e implementadas pela administração pública federal. Esta é uma preocupação extremamente atual em termos das diferentes discussões teóricas e analíticas que têm surgido entre os planejadores regionais que se debruçam, em suas oficinas de trabalho, sobre as formas de se reduzirem as disparidades regionais de desenvolvimento. Estes planejadores receiam que os efeitos das políticas explícitas de desenvolvimento regional em benefício das áreas mais pobres de um país sejam mais do que contrabalançados pelos efeitos perversos sobre estas mesmas áreas das políticas nacionais, macroeconômicas e setoriais.

Também é assinalado que, em todos os estilos destas políticas, não há qualquer preocupação dos seus formuladores em diferenciar os instrumentos, as normas e as regulamentações, visando influenciar os fenômenos de interação inter-regional, principalmente os que afetam os níveis de renda e de emprego de regiões específicas. Os instrumentos das políticas nacionais, macroeconômicas e setoriais, concebem as economias nacionais de maneira unipuntual sendo aplicados uniformemente para todo o país, com eventuais alterações não-sistemáticas em torno de alguma intervenção governamental que afete a mobilidade espacial de fatores de produção, como, por exemplo, a taxa de juros mais reduzida para o crédito rural em áreas deprimidas numa política de estabilização ou a criação de zonas especiais de exportações numa política industrial.

Entretanto, a experiência histórica de diversos países vem demonstrando o caráter de não-neutralidade dos efeitos regionais das políticas macroeconômicas e também das políticas setoriais. Observa-se que, em geral, estas políticas pretendem ser "a-espaciais", no sentido de que são construídas "a partir de valores médios de distribuições com variação mínima", na expectativa de que seus efeitos possam ser homogêneos em diferentes regiões. Na realidade, quando aplicadas em espaços econômicos e sociais heterogêneos

sob aspectos fundamentais em termos de estrutura e dinâmica de crescimento (como é o caso brasileiro), conduzem a impactos diferenciais sobre as regiões. Disso se conclui que, ao serem constatadas na implementação destas políticas conseqüências não previstas em sua concepção, comprova-se que esta concepção carece da amplitude necessária para analisar a complexidade da situação que se pretende controlar.⁵ Como se sabe, as variáveis-instrumentos manipuladas com maior freqüência em diferentes estilos de políticas macroeconômicas e setoriais podem ser definidas também em termos da dimensão de sua área geográfica de influência em um país considerado como um sistema multirregional. Algumas variáveis operam os seus impactos sobre a economia nacional concebida como um agregado unipuntual, enquanto outras procuram influenciar os níveis de atividades econômicas em regiões específicas. Esta definição prevalece, contudo, enquanto considerarmos apenas os efeitos explícitos destas variáveis, pois até quando os instrumentos puramente nacionais (taxa de câmbio nominal, taxa de salários nominais, etc.) são aplicados uniformemente sobre todo o país o seu impacto sobre o crescimento das regiões pode ser muito diferente, dependendo fundamentalmente da estrutura econômica e social de cada uma delas.

Assim, para explicar os impactos diferenciados, entre regiões, das políticas macroeconômicas e setoriais, temos que compreender, com profundidade, as características fundamentais destas políticas (o que pressupõe um nível detalhado de familiaridade com os tradicionais instrumentos de trabalho dos economistas), assim como as diferenças nas estruturas econômicas regionais, as quais devem ser endogeneizadas no processo de análise (o que reforça a necessidade de melhor conhecimento sobre a organização espacial das atividades econômicas e sociais). Em outros termos, o que se pretende é resgatar a tradição clássica da economia regional, a qual considera a maior parte dos processos convencionais das análises macroeconômica e microeconômica como casos especiais em que se anulam os efeitos da dimensão espacial em condições *coeteris paribus*.

Entretanto, não há no Brasil e em países da América Latina um número adequado de pesquisas empíricas que possam fornecer subsídios para a análise do impacto espacial das políticas macroeconômicas e setoriais. Mas as poucas pesquisas que vêm sendo realizadas são suficientes para mostrar a potencialidade desta linha analítica para uma compreensão mais abrangente do processo de planejamento regional. Uma ilustração pode ser dada pelos programas de estabilização econômica que se iniciaram no Brasil a partir de medidas tomadas no final de 1980 e que, de certa forma, se estenderam até 1984. Segundo pesquisa recente do Pimes que analisa o padrão temporal de difusão regional da crise a partir de informações estatísticas da conjuntura do mercado de trabalho, conclui-se que: a crise atingiu inicialmente com mais força o mercado de trabalho do Sudeste (eixo mais desenvolvido do

⁵ Cf. Ordoñez (1985). Sobre o caráter não-neutro em termos espaciais das políticas macroeconômicas e setoriais, ver Boisier (1982, Cap. III) e Haddad (1988b). Ver também a pesquisa que analisa o padrão temporal de difusão regional da crise brasileira na primeira metade da atual década [Gomes *et alii* (1985)], assim como os quatro volumes do estudo que investiga os efeitos de outras políticas macroeconômicas e setoriais no Brasil em diversos períodos históricos [Sudene (1984)].

país) — principalmente a indústria de transformação —, estendendo-se em seguida para o Sul (região desenvolvida) e depois para o Nordeste (área deprimida); de forma simétrica, em 1984, especialmente no segundo semestre, quando se constata uma persistente elevação do emprego formal, o crescimento foi liderado pelo Sudeste, com o predomínio da indústria de transformação, particularmente naqueles setores mais voltados para a exportação ou a substituição de importações, sendo que neste processo o Nordeste tem caminhado com um atraso considerável em relação àquela região.

Infelizmente, não dispomos entre os países da América Latina de um conjunto de estudos analíticos que, como mencionado, dêem suporte adequado à análise das flutuações dos níveis de renda e de emprego nas diferentes regiões, enquanto se processa um programa de reajustamento interno e externo nas respectivas economias nacionais. Na verdade, o maior obstáculo para um trabalho de profundidade na análise da articulação de medidas de políticas macroeconômicas e setoriais com os ciclos econômicos regionais e os processos de crescimento regional se encontra na falta de um sistema de informações adequadas sobre o comportamento da renda, do emprego e da produção, disponíveis mensalmente ou pelo menos trimestralmente e em grau de desagregação setorial compatível com os objetivos da análise.

As dificuldades de se gerarem dados fidedignos a serem incorporados em modelos analíticos de curto prazo que permitam a discriminação espacial das políticas macroeconômicas e setoriais podem ser ilustradas através dos levantamentos dos valores (indispensáveis nestes modelos) que devem compor o bloco das transações inter-regionais de um sistema de informações desagregadas espacialmente. Isard (1960, Cap. 4) resume estas dificuldades observando que as regiões de um país são economias abertas onde as transações externas, em geral, se mostram muito mais importantes do que aquelas realizadas com o exterior de uma economia nacional [ver também Haddad (1979, Cap. II)]. Assim, ambas as partes de uma transação têm muito mais possibilidades de se encontrarem no âmbito de uma nação do que de uma região. Além do mais, como a nação é uma unidade político-cultural, a qual se diferencia, para fins de política econômica, do resto do mundo, os agentes das transações tendem a distinguir, no seu sistema de contabilidade, firmas e operações internas e externas. Contudo, não é comum entre estes mesmos agentes a discriminação de transações com parte na mesma região e transações com partes em outras regiões.

Outras dificuldades igualmente difíceis de serem superadas podem ser citadas: *a*) determinar, quando necessário, que fração de uma transação de agente supra-regional (governo federal ou grande empresa) é interna a uma região, desde que, usualmente, o agente não mantenha um sistema de contabilidade em base regional; *b*) processos de amostragem que fornecem resultados válidos para a obtenção de dados estatísticos para a nação podem não produzir dados fidedignos para uma região; e *c*) uma vez que a estrutura industrial e social de uma região pode ser muito diferente da estrutura do país, o conjunto de setores mais útil para estudos regionais pode não ser o mesmo que aparece em estudos nacionais.

A preparação de sistemas de indicadores regionais deve ser uma tarefa recorrente de agências estatísticas, e não apenas um projeto transitório, pois estes indicadores ganham maior significação para fins de análise quando se acumulam em séries cronológicas consistentemente preparadas. Resta, pois, a questão de saber a parcela da capacidade de pesquisa disponível nas diferentes regiões do país que deveria ser alocada em atividades vinculadas à elaboração desses sistemas de indicadores, quando se sabe que esta capacidade tende a ser extremamente limitada, face aos seus usos alternativos.

III

REAVALIAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE INTERVENÇÃO GOVERNAMENTAL

A Constituição de 1988 manteve e reforçou diversos instrumentos de intervenção governamental direta e indireta em benefício das áreas menos desenvolvidas do país (DT, Arts. 42, 43, 192, 159, 34, etc.). Não se pode, entretanto, na utilização destes instrumentos durante a próxima década, manter todos os erros e distorções que ocorreram no passado recente, criando uma forte e legítima reação da opinião pública nacional contra os sistemas de incentivos e subsídios regionais, o que foi particularmente mais intenso no caso dos incentivos fiscais do imposto de renda.

Como se sabe, um dos instrumentos de política econômica de desenvolvimento regional e setorial acionado com maior intensidade, durante mais de duas décadas, por parte do governo federal foi o incentivo fiscal do imposto de renda. Através da “dedução para investimento” o poder público permitiu a redução do risco privado e a diminuição dos custos de implantação de determinados projetos considerados de elevada prioridade social, visando estimular sua expansão em ritmo mais intenso. De modo geral, pode-se afirmar que os incentivos fiscais atingiram os objetivos globais a que se propuseram, haja vista que o setor privado respondeu com maior volume de investimentos nas áreas geográficas e nos setores produtivos preferenciais.

Embora este tipo de incentivo venha sendo percebido pelos grupos empresariais como uma forma indireta de “recursos próprios” de que dispõem para financiar seus projetos de investimentos mediante a intermediação de agências governamentais de promoção de desenvolvimento, na realidade eles têm que ser tratados como uma despesa implícita realizada pelo governo, uma despesa tributária. Este tratamento especial dado ao imposto de renda é um meio de que dispõe o governo para aumentar a despesa de investimentos em determinadas áreas e atividades, atribuindo à iniciativa privada a liderança dos projetos em resposta aos benefícios monetários concedidos. Por representarem redução da arrecadação tributária que poderia ter usos alternativos, este tipo de despesa implícita governamental deve ser avaliado com o mesmo rigor que são tratadas as despesas públicas convencionais, que aparecem explicitamente nos orçamentos fiscais.

Existem pelo menos duas razões específicas adicionais que nos levam a uma avaliação mais cuidadosa e permanente dos projetos de investimento que recebem incentivos fiscais do imposto de renda: a primeira refere-se à perda de simplicidade de um sistema tributário que distribui subsídios através das despesas tributárias, na medida em que sua administração envolve custos elevados para o setor público; e a segunda relaciona-se com as distorções que ocorrem em termos de equidade no sistema tributário em função do tipo de incentivo adotado (como as deduções para investimento variam proporcionalmente com os valores das alíquotas legais de cada contribuinte, as despesas tributárias têm um efeito perverso tanto maior sobre a equidade vertical do sistema, quanto maior for o grau de progressividade do imposto de renda).

Além do mais, o contexto atual da economia brasileira, em que o nível de poupança caiu de um patamar de 26% do PIB nos anos 70 para um valor em torno de 16% nos últimos anos, nos induz a ter uma precisão maior na alocação dos recursos públicos, que visam aumentar a taxa líquida de retorno de determinados projetos de investimento. Neste sentido, é necessário registrar que diversos estudos de desenvolvimento regional têm incluído capítulos específicos sobre o papel exercido pelos projetos incentivados (particularmente através do Finor e do Finam), e não é incomum documentar-se que eles têm contribuído para a emergência de diversas mazelas, ora impulsionando a concentração de renda e de riqueza, ora desarticulando os sistemas produtivos locais, com reflexos adversos sobre os níveis de emprego, além de uma visível agressão predatória aos ecossistemas regionais.

Estes efeitos perversos provocados pelos projetos de investimento que recebem incentivos fiscais decorrem, em grande parte, da crise do processo de planejamento sócio-econômico no Brasil. Como se sabe, nos últimos anos, em função da atenção maior dada às graves questões de curto prazo na economia brasileira (controle da inflação e equilíbrio nas contas externas), o governo federal praticamente abdicou da elaboração e da implementação de uma programação do desenvolvimento em médio e longo prazos para o país. Como consequência, muitas ações governamentais passaram por uma fase de desarticulação, e diversas instituições e agências públicas entraram em uma etapa de inflexão no seu *status* político dentro do aparelho administrativo. Foi o que ocorreu com a gestão dos incentivos fiscais: de um lado, os projetos passaram a ser incentivados fora de um processo de avaliação que articulasse os objetivos nacionais e regionais de desenvolvimento com a alocação dos subsídios; e, de outro, os agentes que administram estes subsídios foram perdendo sua autonomia decisória, ao mesmo tempo em que eram desprovidos de diretrizes gerais para a sua atuação programática, sendo expostos a uma presença crescente dos *lobbies* políticos e empresariais na definição de suas prioridades.

Assim, para manter a legitimidade do sistema de incentivos fiscais regionais perante a opinião pública nacional, é fundamental que estes sejam adequadamente reavaliados e reformulados para se evitarem os desperdícios alocativos e distributivos observados desde os anos 60. Um bom ponto de apoio para o início desta reavaliação é o relatório da Comif (1986), que apresenta várias análises e sugestões de reformulação do sistema de incentivos fiscais do im-

posto de renda. Neste relatório, constatou-se, entre muitos resultados interessantes, que:

a) O sistema Finor-Industrial mostrou-se eficaz em induzir a implantação, no Nordeste, de importantes empreendimentos industriais; estes incentivos redinamizaram o setor secundário no contexto da economia regional, tanto em termos quantitativos quanto qualitativos, evidenciados pela mudança ocorrida na estrutura industrial via modernização tecnológica, maior crescimento relativo de setores dinâmicos e crescente participação de produtos industrializados na pauta de exportações regionais. Além disso, o Finor aprofundou a integração industrial do Nordeste ao resto do país, especialmente em relação ao seu pólo dinâmico central, seja ao nível da propriedade do capital da indústria incentivada, seja ao nível de suas relações interindustriais e mercadológicas, onde se registram fluxos inter-regionais expressivos, e também ajudou a criar na região uma indústria que se harmoniza com os interesses dos grupos econômicos hegemônicos do país. Contudo, este segmento do Finor não se mostrou relevante para solucionar os graves problemas sociais do Nordeste, notadamente o desemprego e o subemprego crônicos, embora evidências apontem no sentido de que este problema não pode ser creditado exclusivamente à ênfase nos investimentos industriais, mas também — e principalmente — à natureza intrinsecamente concentradora desse sistema de incentivos, tal como ele tem funcionado até hoje, o que o incapacita a atingir aqueles objetivos. O Finor não tem atingido um segmento expressivo de empresas industriais de menor porte ou constituídas sob outras formas societárias que não a de sociedade por ações, e essas deficiências do sistema contribuíram para seu pequeno impacto na melhoria das condições sócio-econômicas nordestinas. Por outro lado, constatam-se diversas ineficiências na administração do sistema e também a excessiva recorrência de empresas aos incentivos fiscais, com novos projetos de expansão ou de modernização, elevando a pressão sobre os recursos do Fundo.

b) O Finor-Agropecuário é um segmento extremamente problemático, tendo em vista o vulto dos recursos incentivados e os baixíssimos retornos econômicos e sociais registrados. As informações levantadas pelos próprios órgãos administradores do sistema — a Sudene e o BNB — confirmam que ele incentivou a modernização do latifúndio, orientando-se para apoiar basicamente as grandes propriedades com superfície média superior a 4.500 ha. Tudo indica ter havido grande desperdício de recursos neste segmento, pois os projetos apresentam, em geral, baixas taxas de implantação. As metas de produção anual estabelecidas, considerando um período normal para a região, não têm sido atingidas. Em geral, os projetos incentivados, após vários anos de aprovação, não formaram o rebanho mínimo exigido para iniciar sua fase de funcionamento. Por outro lado, ineficiências também foram constatadas na administração do mecanismo: projetos com terras em situação não regularizada junto ao Inera; descumprimento da legislação trabalhista; negligência com relação ao cumprimento de normas internas da própria Sudene relativas a atrasos; etc.

c) No Finam-Industrial os incentivos fiscais foram adotados para dar suporte a dois modelos básicos de industrialização na Amazônia: um com forte participação de matérias-primas locais, com elevada dependência dos

mercados internacionais de produtos onde as relações de troca são desfavoráveis à região, com crescente concorrência de substitutos e com tendência à especialização em setores pouco dinâmicos (minerais não-metálicos, madeira, borracha, etc.), e outro decorrente da presença da Zona Franca de Manaus, com suas modernas empresas (principalmente de capitais multinacionais) utilizando tecnologia de ponta. Assim, coexistem empresas que utilizam matérias-primas regionais e outras, em número bem superior, que dependem de insumos do exterior ou de mercados extra-regionais e destinam sua produção para o resto do país. Alguns problemas têm comprometido o desempenho dos projetos incentivados como um todo e prejudicado o processo de industrialização em andamento, entre os quais se destacam a expressiva capacidade ociosa e a necessidade de modificações em linhas de produção como condição para sobrevivência. A implantação de projetos tem gerado indiretamente reflexos perversos na estrutura sócio-econômica regional, tais como esvaziamento do campo, aumento da proletarianização, etc. Além disso, são baixos os níveis de qualificação exigidos para a mão-de-obra e, da mesma forma, pouca atenção tem-se dado ao aprimoramento da qualidade da mão-de-obra e escassos foram os benefícios sociais derivados.

d) No Finam-Agropecuário e Agroindustrial o impacto dos projetos agropecuários apoiados foi pequeno em relação ao planejado e, sobretudo, em relação às necessidades de criação de atividades dinâmicas, de renda e de emprego na Amazônia. Os benefícios que podem ser creditados a este segmento do Finam são: i) a criação de alguma infra-estrutura regional; e ii) a geração de conhecimentos técnicos que poderão ser internalizados pela economia da região. Por outro lado, as ineficiências deste sistema são preocupantes: mesmo projetos com 15 anos integrados ao Finam têm sido extremamente ineficientes; em 94 projetos agropecuários e agroindustriais implantados, apenas três apresentaram alguma rentabilidade. Há distorções administrativas que reforçaram a ineficácia das aplicações do Fundo. Registram-se, também, problemas com os projetos relativamente às suas repercussões sociais e ecológicas: i) os incentivos pouco têm contribuído para a fixação da população regional; e ii) há forte concentração de projetos, incentivados ou não, em áreas de floresta semi-úmida e na hiléia amazônica e substituição de formações florestais ricas (em madeira e fauna) por projetos de baixo nível de produtividade e tecnologia.

IV

A BUSCA DE NOVOS PARADIGMAS DE DESENVOLVIMENTO E DE NOVOS ESTILOS DE PLANEJAMENTO REGIONAL

Em geral, tanto o processo de planejamento regional no Brasil como a formulação e a execução de políticas de desenvolvimento regional têm-se fundamentado em um paradigma analítico denominado “de cima para baixo” ou “centro-periferia”, o qual parte do pressuposto de que o crescimento

se inicia, de forma espontânea ou programada, a partir de alguns setores dinâmicos e aglomerados geográficos e se difunde, posteriormente, para os demais setores e áreas do país. Segundo este paradigma, as potencialidades de crescimento econômico de uma área periférica (não localizada no centro desenvolvido do país) dependem de se detectarem recursos (em geral, naturais renováveis ou não-renováveis) que esta área disponha para estimular a organização de uma base de exportação, a partir de transferências de capital e de tecnologias, e de investimentos de infra-estrutura, visando explorar suas vantagens comparativas inter-regionais.⁶

Diversos estudos e pesquisas têm feito ampla avaliação empírica das políticas públicas concebidas e implementadas a partir do paradigma "de cima para baixo", e que se destinavam a promover o desenvolvimento de regiões específicas do país durante as últimas décadas. Em geral, pôde-se concluir que estas políticas tendem a ser estruturadas em função dos valores e interesses dos grupos sociais (particularmente empresariais) das áreas desenvolvidas do país e do exterior, com as seguintes conseqüências (ocorridas com maior ou menor intensidade em função das características próprias de cada região e em função da intensidade de aplicação dos instrumentos e mecanismos das políticas):

a) os dispêndios governamentais ficaram, fundamentalmente, orientados no sentido de garantir os investimentos de infra-estrutura econômica necessários para dar suporte à promoção de atividades e indústrias "modernas" nas áreas periféricas, o que minimizou a produção de serviços básicos de natureza social nestas áreas;

b) por discriminar em favor das grandes empresas e dos pólos industriais, as políticas permitiram a desorganização e a desestruturação das atividades tradicionais produtoras de bens de consumo popular nas áreas periféricas;

c) a modernização da economia das áreas periféricas criou uma acentuada dependência em relação a fatores de produção e a componentes da demanda advindos do exterior, agravando o problema do subemprego e dos "vazamentos" de renda;

d) o efeito conjugado destas ações resultou no agravamento da natureza dualística das economias regionais da periferia, no acréscimo dos diferenciais de renda e de produtividade entre as áreas urbanas e rurais e no aumento das desigualdades sociais entre grupos residentes nestas regiões; e

e) ao se estenderem às áreas periféricas facilidades de treinamento e educação, assim como setores das organizações públicas e privadas vinculadas às áreas centrais, ocorreu a emergência do reforço do sistema de valores, padrões e normas das áreas centrais para as menos desenvolvidas.

Não é evidente, quando se observam os padrões de desenvolvimento regional do Brasil numa perspectiva histórica, que a promoção de grandes projetos para explorar a base de recursos naturais possam garantir às regiões

⁶ A discussão sobre a necessidade de um novo paradigma de desenvolvimento regional pode ser encontrada, entre outros textos, em Stöhr e Taylor eds. (1981) e Haddad (1981 e 1985).

onde se instalam condições estáveis de desenvolvimento. As exportações de produtos orientados para a exploração de recursos naturais (extrativa mineral ou vegetal, agricultura) constituem uma condição permissiva ao impulso inicial do desenvolvimento das economias regionais. Para que estas exportações possam, efetivamente, promover o desenvolvimento, é necessário que apresentem elevado grau de dinamismo e acentuada capacidade de transmiti-lo a outros setores produtivos da região, sem se constituírem em "enclaves". Em diferentes períodos da história, encontram-se regiões cujo crescimento se deu, durante algumas décadas, através da extração ou do cultivo de produtos primários, sem que se criassem as bases de um processo de desenvolvimento duradouro.

Para evitar que as áreas periféricas sejam submetidas a uma dinâmica de dominação interna com suporte em grandes projetos predatórios de sua base de recursos naturais, tem-se sugerido um outro paradigma de desenvolvimento, adequado, também, a áreas deprimidas que não esperam ser beneficiadas, em prazo politicamente tolerável, com os efeitos de transbordamento das estratégias expansionistas "de cima para baixo", como as que vêm sendo tradicionalmente adotadas no contexto brasileiro. A concepção e as bases operacionais desse outro paradigma estão intimamente relacionadas com as condições sócio-culturais, históricas e institucionais específicas de cada região. Existem, contudo, alguns elementos que são propostos como componentes essenciais das estratégias de desenvolvimento dentro dessas novas alternativas:

a) provisão de acesso amplo à terra como o principal fator de produção nas áreas rurais;

b) atribuição de prioridade para projetos que sirvam à satisfação das necessidades básicas da população (alimentos, habitação, serviços sociais), utilizando o máximo possível de recursos regionais;

c) garantia de maior grau relativo de autodeterminação às áreas rurais e periféricas em relação à utilização e transformação das instituições existentes (ou à criação de novas) para a promoção de seu desenvolvimento em função de seus próprios objetivos;

d) reestruturação dos sistemas urbanos e de transporte para melhorar a acessibilidade regional às funções urbanas e não apenas aos mercados externos; e

e) no desenvolvimento de atividades básicas para exportações, prioridade àqueles projetos que, nas regiões periféricas, facilitem:

— o pleno emprego dos recursos naturais e de mão-de-obra da região;

— a aplicação de tecnologias que preservem a utilização intensiva de recursos abundantes na região; e

— a competitividade nos mercados extra-regionais, baseada em diferenciação qualitativa de produtos e não apenas em preços e escalas de produção, etc.

Dentro da trajetória mais provável para a evolução da economia brasileira durante a próxima década, acreditamos que este paradigma de desenvolvimento terá reduzidas chances de ser o referencial analítico predominante na formulação das políticas de desenvolvimento regional sem que haja profundas mudanças na constelação de forças políticas que comandam o processo de tomada de decisões no país. Os estímulos econômicos e políticos para a emergência de novos procedimentos organizacionais, voltados prioritariamente para o atendimento das necessidades básicas da população, não estão na agenda das atuais lideranças políticas que concentram seus esforços na administração das políticas de estabilização de curto prazo ou que sonham com a reedição do "milagre econômico" através de um pacto liberal-conservador. A ênfase na necessidade de mais intensa mobilização dos recursos locais, e não apenas na atração e negociação de recursos públicos para as regiões, não passa pela imagem-objeto de um processo de planejamento que, destacadamente, confere prioridade à implantação e ampliação dos "pólos de modernidade". Da mesma forma, é difícil imaginar que se aceite, dentro de um estilo de processo decisório altamente tecnocrático e centralizado, o pressuposto de que as áreas periféricas, se mantiverem uma pluralidade de sistemas de valores e de estilos de vida, terão condições de melhorar as chances de desenvolvimento de suas próprias potencialidades.

Mesmo que seja difícil imaginar a predominância deste paradigma alternativo como base de referência para as políticas públicas de desenvolvimento regional no Brasil, não se pode subestimar a penetração de seus conceitos básicos na consciência política de diferentes segmentos da sociedade civil, assim como o crescente número de experiências de programas e projetos que vêm sendo implementados a nível urbano e rural, em cuja fundamentação se encontram as diretrizes deste "outro desenvolvimento".

É componente básico deste desenvolvimento alternativo que o próprio estilo de planejamento regional se transforme para ser politicamente consistente com o novo cenário institucional desenhado pela Constituição de 1988, que estimula a participação popular no processo de formulação e de implementação das políticas, dos programas e dos projetos governamentais, através do reforço das iniciativas do Poder Legislativo no controle dos assuntos econômicos do país. É notório que o Brasil tem procurado, nos últimos anos, superar o descompasso entre o processo de redemocratização política, que se consolida de forma inequívoca com a reconquista das liberdades civis, e os processos de centralização e concentração do poder de decisão na formulação e no controle de políticas públicas. Neste esforço de superação, têm surgido diversas experiências do que se denomina *planejamento participativo*, através do qual se abre um espaço para que os grupos sociais afetados direta ou indiretamente pelos programas e projetos governamentais em termos de custos e benefícios possam se manifestar por meio de sugestões, críticas ou dissidências.

A experiência de vários países mostra-nos que quanto mais o processo de planejamento facilitar a participação dos cidadãos, mais a comunidade considerará a função de planejamento como uma forma democrática. Se planejar significasse simplesmente a produção de um documento em linguagem

técnica e especializada, teríamos, inevitavelmente, um divórcio no relacionamento genuíno entre cidadãos e planejadores. Não podemos assumir, contudo, uma atitude ingênua em face do planejamento participativo. Existem inúmeras dificuldades para estabelecer este tipo de participação: como o conceito pode ser aplicado, que recursos são necessários, como definir a legitimidade das representações, bem como o seu nível de responsabilidade, etc. Tudo isto sem falar que a participação é, de fato, um meio de reduzir diferenças de poder, envolvendo, pois, delicadas questões no bojo do sistema político.⁷

Pode um cidadão comum, pertencente ou não a uma organização da sociedade civil, ter condições de discutir todas as complexas questões que envolvem a formulação de um plano? A resposta depende do estilo e do conteúdo dos planos. Se estamos elaborando um plano de estilo macroeconômico que trabalha com grandes objetivos nacionais e limitadas desagregações ao nível setorial e regional, é bastante difícil que possa ser muito ampliada a participação dos cidadãos em sua elaboração e implementação. Mas há planos e planos e, em cada plano, vários níveis de análise e discussão. Se um plano detém-se no nível das diretrizes e dos grandes programas e projetos, o seu grau de abstração fica elevado demais para que os não-especialistas possam contribuir de alguma forma. Por outro lado, se o plano parte da identificação dos projetos e políticas que atingem os interesses mais imediatos dos diferentes grupos sociais, será mais significativo o grau de participação no processo de planejamento.

Como se sabe, quanto maior for esta base de participação na elaboração e execução dos programas, maior tenderá a ser a influência potencial dos políticos, dos especialistas e dos cidadãos nas políticas públicas. Além do mais, quanto mais diversos forem os interesses representados na programação, mais inovadoras tenderão a ser as propostas de programas e projetos a serem implementados e mais legitimados se tornarão perante o público-alvo.

O plano constitui-se, quase sempre, de diagnósticos, projeções, avaliação de políticas, propostas alternativas de desenvolvimento, programas e projetos. Para cada um desses elementos é maior ou menor a contribuição que pode ser conseguida fora das agências especializadas em planejamento. Quanto mais genérico o escopo do plano e mais amplo o seu horizonte de tempo, menos adequado e útil será o planejamento participativo. Quanto mais o planejamento aproximar-se das necessidades básicas e diretas da população e de seus problemas concretos, mais os cidadãos e seus interlocutores políticos poderão opinar sobre a prioridade entre projetos alternativos. Da mesma forma, sentir-se-ão mais motivados para mobilizar os seus próprios recursos na execução desses projetos [cf. Fagense (1977)].

Neste sentido, tem que haver um processo de melhor distribuição do poder sobre decisões e instrumentos de políticas entre a área central da máquina político-administrativa e os grupos periféricos, aumentando o grau

⁷ Ver Fagense (1977). Uma análise da influência do processo de redemocratização da América Latina sobre os estilos de planejamento foi apresentada por Friedman (1986). Ver também Mattos (1986) e Haddad (1985, Cap. IV).

de participação das comunidades, dos vários grupos sociais, dos diferentes níveis de governo, a fim de que possa haver maior mobilização de recursos latentes para as soluções alternativas que, em geral, são melhor conhecidas pelos próprios grupos afetados.

Não resta dúvida de que programas públicos que estimulam a execução de projetos estreitamente vinculados à função de bem-estar social das diferentes comunidades poderão constituir um dos caminhos que as agências governamentais venham a encontrar para a sua articulação com os segmentos da sociedade civil no processo de planejamento. Estes programas têm um elevado conteúdo redistributivo e passam a ter especial oportunidade no atual contexto sócio-econômico do país, quando se procura atenuar o elevado grau de desigualdades sociais que estão atingindo uma situação politicamente intolerável.

Ora, há várias políticas públicas que necessitam ser acionadas para que esta situação seja superada. O planejamento participativo não pode ser apresentado como panacéia para equacionar soluções de problemas sociais em cujas raízes estão a ausência de uma adequada política de emprego e de salários, uma organização industrial e financeira oligopolizada em setores dominantes conduzindo à lucratividade extremamente elevada, uma estrutura fundiária inadequada à expansão acelerada do produto agrícola, etc. Contudo, existe a necessidade de se estabelecer uma reciclagem das inúmeras agências de planejamento espalhadas em todo o país, a fim de que o seu trabalho esteja inserido na nova realidade política da nação, visando obter maior legitimação e apoio para as ações governamentais através do uso intensivo de consultas públicas em suas diferentes fases.

BIBLIOGRAFIA

- ALVES, E. *O dilema da política agrícola brasileira — produtividade ou expansão da área agricultável*. Brasília, Embrapa, 1984.
- — O crescimento da demanda e da oferta de produtos agrícolas nos próximos dez anos. *Análise e Conjuntura*, FJP, 1(1), jan./abr. 1986.
- AZZONI, C. R. *Indústria e reversão da polarização no Brasil*. São Paulo, IPE/USP, 1986.
- BOISIER, S. *Política económica, organización social y desarrollo regional*. Santiago de Chile, 1982 (Cuadernos de Ilpes, 29).
- COMIF — Comissão de Avaliação de Incentivos Fiscais. *Avaliação dos incentivos fiscais aplicados por intermédio dos fundos de investimento do DL 1.376/74*. Iplan, mar. 1986.
- DINIZ, C. C. *Capitalismo, recursos naturais e espaço*. São Paulo, Unicamp/ Instituto de Economia, 1987 (tese de doutoramento).

- FAGENSE, M. *Citizen participation in planning*. Pergamon Press, 1977.
- FRIEDMAN, John. *Planning in Latin America: from technocratic illusion to open democracy*. Trabalho apresentado no seminário internacional comemorativo dos 20 anos do CENDEC. Brasília, set. 1986.
- FRITSCII, Winston, e MODIANO, Eduardo M. *A restrição externa ao crescimento econômico brasileiro: uma perspectiva de longo prazo*. Rio de Janeiro, PUC/Departamento de Economia, 1987.
- GOMES, G. M., OSÓRIO, C., e IRMÃO, J. F. *Recessão e desemprego nas regiões brasileiras*. Recife, UFPE/Pimes, 1985.
- HADDAD, P. R. *Contabilidade social e economia regional*. Rio de Janeiro, Zahar, 1979.
- . Brazil, economic efficiency and the disintegration of peripheral regions. In: STÖHR, W. B., e TAYLOR, D. R. F., eds. *Development from above of bellow? The dialectics of planning in developing countries*. John Wiley, 1981.
- . *Dimensões do planejamento estadual no Brasil: análise de experiências*. Rio de Janeiro, INPES/IPEA, 1985 (Série PNPE, 13).
- . Políticas de estabilização econômica: a dimensão regional. *Pensamiento Iberoamericano*, Madri, (10), 1986a.
- . Políticas de estabilização na América Latina: a dimensão espacial. *Pensamiento Iberoamericano*, Madri, (10), 1986b.
- . *A questão regional no Brasil do século XXI: a longa e recalcitrante persistência dos desequilíbrios de desenvolvimento no espaço econômico*. Trabalho apresentado no Seminário Brasil Século XXI. São Paulo, Unicamp, ago. 1988a.
- . *A economia regional no Brasil: velhas dimensões, novas perspectivas*. Trabalho apresentado no XVI Encontro da Anpec. Belo Horizonte, dez. 1988b.
- IBGE. *Estatísticas históricas do Brasil*. Rio de Janeiro, 1987.
- ISARD, W. *Methods of regional analysis*. MIT Press, 1960.
- MATTOS, Carlos A. de. *Estado, procesos decisionales y planificación en América Latina*. Trabalho apresentado no seminário internacional comemorativo dos 20 anos do CENDEC. Brasília, set. 1986.
- ORDÓÑEZ, F. *El desarrollo regional en el contexto de los procesos de ajuste macroeconómicos*. OEA/Departamento de Desarrollo Regional, 1985.
- PORTO, Cláudio/CONSULTORES ASSOCIADOS. *Cenários energéticos para a Amazônia*. Brasília, Eletronorte, jun. 1988.
- RICHARDSON, H. W. Polarization reversal in developing countries. *PPRSA*, 45, 1980.

- SILVA, F. A. R. da, e AFONSO, J. R. R. *A reforma fiscal no processo de elaboração da nova Constituição*. Rio de Janeiro, INPES/IPEA, nov. 1987 (Texto para Discussão Interna, 121).
- STÖHR, W. B., e TAYLOR, D. R. F., eds. *Development from above or below? The dialectics of planning in developing countries*. John Wiley, 1981.
- SUDENE. *Desigualdades regionais no desenvolvimento brasileiro*. Recife, 1984.
- WERNECK, R. L. F. *Empresas estatais e política macroeconômica*. Ed. Campus, 1987.

A Constituição e o Gasto Público

José Serra °

DEPUTADO FEDERAL (PSDB-SP)

Uma das inovações da Constituição de 1988 refere-se à abrangência dos orçamentos que deverão ser encaminhados pelo Executivo ao Legislativo. As análises a respeito têm enfatizado a prodigalidade fiscal e a maior rigidez à reforma do setor público impostas no novo texto. O presente artigo trata de aspectos menos privilegiados nos debates, ao descrever e analisar os dispositivos referentes à organização do gasto público — questões básicas como o controle, a transparência e o planejamento das decisões governamentais sobre alocação de recursos — e as condições atuais do Congresso para exercer suas novas funções nesse campo.

a passarem os orçamentos ... como tem passado nesta casa, discutidos perante quatro ou cinco pessoas em hora adiantada da sessão, pode-se dizer, sem que vá nisso ofensa, que nós representamos uma comédia parlamentar que nem ao menos tem a vantagem dos dramas japoneses de durarem oito dias.”

JOAQUIM NABUCO ¹

As análises a respeito das consequências da Constituição de 1988 sobre as finanças públicas têm, em geral, enfatizado a prodigalidade fiscal e a ampliação da rigidez para reformar o setor público, implícitos no novo texto, bem como as características, méritos e limitações das mudanças no sistema tributário. Curiosamente, até agora, foram ignorados os dispositivos referentes à organização do gasto público, precisamente os mais positivos para os que se preocupam com as regras adequadas tanto ao equilíbrio fiscal como ao controle, à transparência e ao planejamento das decisões governamentais sobre alocação de recursos. As notas a seguir visam descrever e analisar aqueles dispositivos ² e as condições do Congresso para exercer suas novas atribuições no campo do gasto público.

° Durante a Constituinte, fui o relator da Comissão Temática sobre “Tributação, Orçamento e Finanças”, que incluiu os dispositivos constitucionais descritos e analisados nestas notas. Agradeço à espontânea e generosa colaboração nesses tópicos de José Carlos Alves dos Santos, César Saldanha Junior, José Roberto Rodrigues Affonso e, especialmente, Waldemar Giomi.

¹ Ver Anais da Câmara dos Deputados, sessão de 22 de março de 1879, p. 147.

² Os dispositivos fundamentais para a organização do gasto público concentram-se principalmente na compacta Seção II do capítulo sobre finanças públicas, intitulada “Dos Orçamentos”, cujos cinco artigos fogem à prolixidade geral da nova Constituição. São relevantes, também, a Seção IX do capítulo que trata do Poder Legislativo, intitulada “Da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária”, e os artigos pertinentes das Disposições Transitórias (do 35 ao 39). Para tornar estas notas menos enfadonhas, reduzirei no mínimo imprescindível a número de artigos, parágrafos ou incisos. É importante sublinhar que os referidos dispositivos serão aplicados, no que couberem, nos estados e municípios, de modo que as considerações feitas sobre as relações entre Executivo e Legislativo são pertinentes às três esferas de governo.

I ABRANGÊNCIA

Uma das inovações fundamentais da Constituição refere-se à abrangência dos orçamentos que deverão ser encaminhados pelo Executivo ao Legislativo. Além do *Orçamento Fiscal*, o Congresso deverá apreciar os orçamentos da *Seguridade Social* (que inclui Previdência, Saúde e Assistência Social) e de *Investimentos das Empresas Estatais* (firmas nas quais a União detém a maioria do capital social com direito a voto). As constituições anteriores não previam a inclusão, no orçamento, das despesas e receitas da Previdência, as quais, nos anos recentes, eram incluídas apenas de forma global. Do mesmo modo, não eram submetidos ao exame do Legislativo os investimentos das estatais cujos recursos não proviessem de dotações do orçamento fiscal.

A importância da inovação citada ressalta com a lembrança de que, em 1988, as receitas próprias da Previdência igualaram as receitas tributárias da União, excluídas as transferências constitucionais a estados e municípios. Os investimentos das estatais federais corresponderam, nesse mesmo ano, a três vezes o montante dos investimentos da administração direta e autarquias federais, além de representarem um instrumento decisivo na definição dos rumos do desenvolvimento do país.

Assim, o Legislativo deverá apreciar o mérito e as condições de financiamento de todos os gastos públicos, excetuando-se, como é óbvio, as despesas de custeio das empresas estatais.³ O novo texto constitucional veda, ainda, que durante a execução orçamentária seja feita destinação adicional de recursos para empresas públicas sem prévia e específica autorização legislativa.⁴

Paralelamente, a Constituição obriga a que o orçamento fiscal seja acompanhado de um demonstrativo dos efeitos das isenções, anistias, subsídios e benefícios tributários e creditícios sobre as receitas e despesas. São itens que representam “gastos” cujo conhecimento, hoje, só é menos obscuro do que a forma como são decididos. Sua reiterada explicitação representará um largo passo no sentido de uma avaliação qualitativa e quantitativa mais adequada da alocação dos recursos públicos.

³ O controle do custeio deve e tem que ser feito pelo próprio Executivo, através de critérios e políticas definidos no nível da Sest.

⁴ Pela sistemática anterior, o Executivo incluía no orçamento uma dotação mínima para determinada empresa estatal e podia realizar, ao longo do exercício orçamentário, suplementações, de forma a usufruir, inclusive, a margem autorizada na lei orçamentária. A partir da vigência da nova Constituição (e, evidentemente, da primeira lei orçamentária) esse expediente não poderá mais ser utilizado. A destinação adicional de recursos a uma empresa demandará uma lei específica.

II PLANO E DIRETRIZES

Com vistas ao planejamento dos investimentos públicos que, pela sua dimensão, no mais das vezes ultrapassam folgadoamente um exercício orçamentário, o texto constitucional prevê a existência de um *plano plurianual*, contendo *diretrizes e metas* de despesas de capital. A duração desse plano corresponde ao período de mandato de governo, tendo vigência a partir do segundo ano da administração que o elabora até o final do primeiro ano do governo subsequente, podendo ser retificado por lei, em pontos específicos, durante a referida vigência.

O plano plurianual da nova Constituição será superior ao "Orçamento Plurianual de Investimentos", previsto na Constituição anterior e regulamentado pela Lei 4.320. Este último estabelecia apenas dotações financeiras (excluindo a definição de metas), que se desatualizavam em razão do processo inflacionário, inviabilizando a compatibilização do orçamento anual com o plurianual. Além disso, o plano plurianual conterà não apenas os investimentos mas também as despesas de custeio deles decorrentes. Como se sabe, a não consideração destes efeitos constitui um poderoso fator de desequilíbrio orçamentário e de estreitamento do raio de manobra da gestão fiscal.

O orçamento plurianual da Constituição anterior durava três anos, mas era reelaborado anualmente. Desse modo, pouca ou nenhuma atenção era dada no final do seu período de vigência, pois nessa fase ele era reformulado duas vezes, com a elaboração do orçamento plurianual do ano seguinte. Por tudo isso, na prática, o antigo orçamento plurianual cumpria um papel rigorosamente ornamental.

Outra inovação, mais relevante, refere-se à previsão da *Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)*, a ser encaminhada pelo Executivo ao Legislativo quatro meses e meio antes do envio do projeto de orçamentos. Tal lei: *a)* definirá as metas e prioridades do plano plurianual para o exercício subsequente; *b)* orientará a elaboração orçamentária, fixando seus principais parâmetros; *c)* disporá sobre alterações da legislação tributária; *d)* estabelecerá a política de aplicação das agências oficiais de fomento (por exemplo, BNDES e Caixa Econômica); e *e)* autorizará a criação de cargos e carreiras, concessão de vantagens ao funcionalismo e contratação de pessoal (nessa área, nenhuma alteração poderá ser feita sem que a LDO o esteja).

Assim, a LDO permitirá, durante um prazo adequado, um debate mais detido sobre as prioridades orçamentárias e os financiamentos concedidos por agências públicas, cujo papel é estratégico para o desenvolvimento brasileiro. Aliás, prazos adequados para analisar o orçamento não constituem um problema novo, como sugerem as palavras de Joaquim Nabuco, pronunciadas há 120 anos, citadas na epígrafe.

Por último, além de ensejar o debate antecipado, a LDO deverá forçar maior conexão (tão ignorada ou por vezes repelida no âmbito parlamentar) entre despesas e receitas, ao dispor sobre alterações na legislação tributária simultaneamente à fixação de parâmetros e prioridades do gasto público no ano subsequente. Note-se que toda variação de despesas com pessoal somente será possível se decidida no âmbito da LDO, circunstância que melhorará as condições para que a política de pessoal seja mais racional, menos desgastante e dispendiosa de tempo para o Parlamento e as autoridades econômicas.⁵

III EXECUTIVO E LEGISLATIVO

A Lei de Diretrizes Orçamentárias poderá representar o principal instrumento de integração entre os Poderes Executivo e Legislativo em matéria de política fiscal, abrindo uma alternativa ao autoritarismo da Constituição de 1967 e à anarquia permitida, nessa área, pela Constituição de 1946. Na prática, certos dispositivos do texto constitucional de 1967, mantidos na Constituição de 1969, limitava o Poder Legislativo à tarefa de simplesmente autenticar o projeto de lei orçamentária. Por exemplo, no Parágrafo 1.º do Artigo 65 estabelecia-se que:

“Não é objeto de deliberação a emenda de que decorra aumento de despesa global ou de cada órgão, fundo, projeto ou programa, ou que vise modificar-lhe o montante, natureza ou objetivo.”

Já a Constituição de 1946 abria de tal maneira a possibilidade de emendas que transformava o orçamento em instrumento de nenhuma política coerente, pulverizado em função de pequenos objetivos corporativistas ou clientelísticos. Isto, paradoxalmente, *enfraquecia* o Legislativo,⁶ pois, a fim de restabelecer alguma coerência e enquadrar as despesas dentro do limite do possível (o montante aprovado era sempre muito maior), o Executivo utilizava a poderosa arma da não liberação de verbas, ampliando com isso suas possibilidades de manipulação sobre os parlamentares. A propósito, cabe lembrar o tipo de resposta que o ministro da Fazenda Santiago Dantas, em 1963, costumava dar aos deputados que o procuravam para pedir a liberação de uma determinada verba contida no orçamento: “Existe a verba, senhor deputado, mas não há dinheiro”.

Fugindo de ambos os extremos, o novo texto proíbe emendas sobre gastos na área de pessoal e seus encargos, serviços da dívida e transferências cons-

⁵ Este último aspecto (Parágrafo Único, Inciso I do Artigo 169), apesar de auto-aplicável, tem, até agora (abril de 1989), passado despercebido.

⁶ A percepção desse fato escapou a vários constituintes, que se empenharam para que a nova Carta voltasse, em matéria de participação do Legislativo no orçamento, ao modelo da Constituição do pós-guerra.

tucionais, mas permite emendas sobre investimentos (e despesas deles decorrentes), desde que sejam acompanhadas da indicação dos recursos necessários (anulação de despesas ou operação de crédito) e sejam compatíveis com o Plano Plurianual e as Diretrizes Orçamentárias, ambos também aprovados pelo Congresso. Neste sentido, as emendas apresentadas têm que se ajustar às prioridades que o próprio Legislativo terá contribuído para estabelecer.

Abriu-se, portanto, o caminho para uma participação responsável dos parlamentares no processo orçamentário. Ao mesmo tempo procurou-se fortalecer e ampliar a capacidade do Congresso para desempenhar suas novas tarefas, mediante a instituição de uma Comissão Mista Permanente (Câmara-Senado), que deverá equipar-se para apreciar a LDO, analisar e preparar os pareceres sobre os projetos de leis orçamentárias e as emendas apresentadas, acumulando *know-how* e memória sobre o assunto.

Vale a pena ainda sublinhar a inclusão de um dispositivo que obriga à coincidência da posse do presidente da República, dos governadores e dos prefeitos, com o início do exercício orçamentário. As vantagens de eliminar os dois meses e meio que o chefe do Executivo em fim de mandato “invade” do primeiro ano de execução orçamentária do seu sucessor não carecem de maior demonstração.

IV FISCALIZAÇÃO

Anova Carta também amplia a possibilidade de fiscalização do gasto público, mediante a ação da Comissão Mista de Orçamento e de outras comissões setoriais (Saúde, Educação, Ciência e Tecnologia, etc.) e graças ao fortalecimento dos tribunais de contas, órgãos auxiliares do Legislativo. Estes, para começar, terão sua composição alterada: ao invés de o Executivo indicar todos os seus membros, como previa a Constituição de 1967, dois terços serão escolhidos diretamente pelo Legislativo, enquanto o outro terço será designado pelo Executivo mas somente entre auditores e membros do Ministério Público, indicados em lista triplíce pelo próprio tribunal.

Nessa área, o novo texto constitucional também inova em relação ao anterior quando estabelece que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial deve abranger os aspectos de “legalidade, legitimidade, economicidade, assim como a ampliação de subvenções e renúncia de receitas”, ou seja, abre caminho para que os tribunais de contas se manifestem sobre o *mérito* e a *qualidade* da execução das despesas.

Paralelamente, a Constituição não limita, como antes, a ação dos referidos tribunais ao sistema de *controle posterior*, que significa confinar a

prática da fiscalização aos fatos consumados, mas também abre a alternativa para a realização de controles prévios e concomitantes, além dos posteriores, prevendo, ainda, sanções mais efetivas.

No âmbito do controle prévio, cabe mencionar, por exemplo, que aos tribunais de contas competirá “apreciar, para efeito de registro, a legalidade dos atos de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta”. Na Constituição anterior esta competência restringia-se a “concessões iniciais de aposentadoria, reformas e pensões”, enquanto na atual se amplia para todos os “atos de pessoal”. Este dispositivo, se bem utilizado, contribuirá para coibir os abusos que proliferam na área de pessoal do setor público.

Quando concluírem que determinadas despesas feitas devem ser consideradas ilegais, os tribunais de contas poderão aplicar sanções legalmente previstas, dar prazo para que “órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade” e “sustar, se não atendido, o ato impugnado”. Além disso, quando o Tribunal de Contas da União, por exemplo, solicitar ao Congresso a sustação de um contrato, não mais existirá o obstáculo colocado pela Constituição anterior quando dispunha que: “O Congresso deliberará sobre a solicitação ... no prazo de trinta dias, findo o qual, sem pronunciamento do Poder Legislativo, será considerada insubsistente a impugnação”, ou seja, prevalecia um absurdo decurso de prazo, que o novo texto eliminou: “Se o Congresso Nacional e o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivarem as medidas previstas ... o Tribunal decidirá a respeito”.

O novo texto fixa ainda que os tribunais de contas “estabelecerão montante das multas e que suas decisões de que resultam imputação de débito ou multa terão eficácia de títulos executivos”, permitindo, além disso, mais agilidade para a *sustação de despesas*, inclusive subsídios não previstos no orçamento, mediante uma ação integrada da Comissão Mista de Orçamento e do Tribunal de Contas.

V

RESTRIÇÕES E VINCULAÇÕES

A fora restringir o Banco Central às funções clássicas de autoridade monetária, impedindo-o de financiar direta ou indiretamente o Tesouro, a Constituição inclui dois dispositivos “fortes”, com vistas a limitar constitucionalmente o déficit público: o primeiro proíbe que o conjunto das operações de crédito exceda as despesas de capital, ou seja, endividamento para financiar custeio, “ressalvadas as operações que forem autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta”; e o segundo limita as despesas de pessoal, de acordo com lei complementar (nas Disposições Transitórias este limite foi

fixado em 65% das receitas, até que a referida lei venha a dispor sobre o assunto).⁷ Em ambos os casos, o prazo para adaptação gradual é de cinco anos.

Por último, obriga-se a uma revisão de todos os fundos existentes, extinguindo-se os que não foram ratificados pelo Congresso num prazo de dois anos,⁸ e proíbe-se a vinculação da receita de impostos a órgãos, fundos ou despesas, com ressalva para os fundos de participação, às prestações de garantia, às operações de crédito por antecipação de receita e à educação.

A vinculação constitucional sempre foi uma tentação para o Legislativo, quando castrado nas suas iniciativas sobre despesas e fixação de prioridades. Com o novo texto, especialmente graças à Lei de Diretrizes Orçamentárias, essa preocupação não mais se justificaria, tendo sido, por isso, rejeitadas mais de uma dezena de emendas propondo vinculações. Subsistiu, no entanto, a vinculação rígida para a educação, extensiva também a estados e municípios, face à extraordinária força, organização e penetração do setor que representa essa área na Constituinte. Pesaram também o fato de que na Constituição anterior tal vinculação já existia e a idéia, para muitos persuasiva, de que não incluí-la no novo texto equivaleria a um “retrocesso”.⁹

VI PROBLEMAS REGIONAIS

A vinculação citada, além de contribuir para inflexibilizar a discussão e execução dos orçamentos nas três esferas governamentais, coloca uma dificuldade óbvia para *descentralizar* a educação, pois o governo federal ver-se-á obrigado a realizar, nessa área, gastos suficientes para cumprir seu percentual.¹⁰ Mas há outros problemas levantados ou não resolvidos pelos dispositivos que fixam as regras gerais para o gasto público, a começar pelos de natureza regional.

⁷ O percentual aludido é alto se considerarmos a União, mas baixo para inúmeros estados e municípios.

⁸ “Excetuados os [fundos] resultantes das isenções fiscais que passam a integrar o patrimônio privado e os que interessam à defesa nacional” (Artigo 36 das Disposições Transitórias). As pressões que levaram a essas exceções são óbvias.

⁹ Foram frustradas todas as tentativas para: a) não estabelecer essa vinculação; b) estabelecer uma periodicidade para revisar o percentual de vinculação (por exemplo, cinco anos); e c) “descentralizar” a vinculação (por exemplo, deixando a cada Constituição estadual a responsabilidade de fixar o percentual para cada estado e seus municípios). No caso de muitos municípios (por exemplo, os turísticos), o percentual de 25% é absolutamente irreal, e seu não cumprimento, no entanto, implicará intervenção estadual, segundo a Constituição atual e a anterior. É interessante notar que os recursos do salário-educação, obrigatoriamente alocados para o ensino, não são computados como despesas para efeito do percentual constitucionalmente obrigatório. No caso da União, a vinculação à educação saltou de 12 (Constituição anterior) para 18% das receitas de impostos. Como, face à nova Constituição, a União perderá 20% dessas receitas (para estados e municípios), o grau de vinculação à educação subiu, de fato, não de 12 para 18%, mas de 12 para 22,5%.

¹⁰ É também interessante notar que um dispositivo que visava resolver ou obviar essa dificuldade foi derrotado nos fases finais da Constituinte. É evidente que para fazer a descentralização o governo federal pode transferir mais recursos, mediante convênios, para estados e municípios gastarem em educação e contabilizá-los como despesas próprias nessa área. Mas é evidente também que, no caso, descentralização faz-se pela metade, pois exclui vários graus de autonomia.

Neste aspecto, a principal questão diz respeito a um dispositivo (Parágrafo 7.º do Artigo 165) de acordo com o qual os orçamentos federais, “compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir as desigualdades inter-regionais segundo o critério populacional”, ou seja, no limite, os gastos públicos federais (dos orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimentos das Empresas Estatais) deveriam ser distribuídos entre as macrorregiões do Brasil na mesma proporção da distribuição da população. Tal dispositivo foi incluído depois de intensas negociações e conflitos na Comissão Temática, por idéia e empenho dos parlamentares ligados às regiões menos desenvolvidas.¹¹

Pelo mesmo motivo, incluiu-se, nas Disposições Transitórias, um artigo que procurava assegurar que o cumprimento do disposto no texto permanente “será feito de forma progressiva no prazo de dez anos, com base no crescimento real de despesas de custeio e de investimentos . . .” Teve-se, no caso, duas cautelas: excepcionar determinadas despesas, para evitar ou atenuar excessiva irracionalidade que pudesse surgir, e ajustar dinamicamente a redistribuição do gasto. Porém, no turno final da Constituinte suprimiu-se a expressão “crescimento real”, de modo que a redistribuição das despesas seja feita, se necessário, em termos absolutos e mesmo que, no limite, a economia ou o gasto público não cresçam. Além disso, não se exceceu, no caso, o custeio das empresas estatais.

Sem entrar na discussão sobre o mérito do dispositivo ou sobre as causas dos desequilíbrios regionais no Brasil, nem das terapias adequadas para atenuá-los, pode-se questionar, sem maiores digressões, tanto a idéia do parâmetro populacional para reorientar o gasto público como a viabilidade política, social e econômica de uma redistribuição “cambojana” de despesas públicas (incluindo *custeio* de fábricas, hospitais, escolas, etc.). E isto sem mencionar algo óbvio, isto é, o agravamento destrutivo dos conflitos de natureza regional, seja pelas tentativas de fazer cumprir os referidos dispositivos constitucionais, seja pela impossibilidade de cumpri-los.¹²

¹¹ Os Constituintes do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, que formavam maioria no plenário da Constituinte (51%), bem como na Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças da Constituinte (52,5%), uniram-se na defesa de teses econômicas regionais. Tal maioria é, atualmente, mais ampla na Comissão Mista de Orçamento e Finanças (62%).

¹² Na seção sobre orçamentos, ficou-se, ainda, que a lei do plano plurianual estabelecerá diretrizes e metas de forma regionalizada e que os efeitos sobre receitas e despesas decorrentes de benefícios fiscais e financeiros serão obrigatoriamente apresentados, também, de forma regionalizada. Pode-se argumentar a respeito da factibilidade técnica de ambas as regionalizações aludidas e, portanto, sobre a viabilidade de cumprir ambos os dispositivos constitucionais (especialmente o primeiro), mas não, evidentemente, contra o mérito da idéia e a conveniência de, pelo menos, tornar mais transparentes as metas e efeitos espaciais dos gastos públicos, subsídios e todo tipo de renúncia de receitas. No Capítulo IV do Título III (“Do Sistema Financeiro Nacional”), estabeleceu-se que uma lei complementar, entre outras coisas, disporá sobre: “Os critérios restritivos à transferência de poupança de regiões com renda inferior à média nacional para outras de maior desenvolvimento”. Do mesmo modo, ficou-se que: “Os recursos financeiros relativos a programas e projetos de caráter regional, de responsabilidade da União, serão depositados em suas instituições regionais de crédito e por elas aplicados”.

VII RELAÇÕES ENTRE OS PODERES

Pelo menos dois conflitos básicos na esfera fiscal, referentes às relações entre os poderes da República, não foram claramente resolvidos na nova Constituição.

O primeiro tem a ver com a autonomia de cada poder na definição do orçamento de despesas dos seus órgãos próprios. A aspiração de muitos membros, tanto do Legislativo como do Judiciário, em busca de fixar independência entre os poderes, era deter a autonomia completa, objetivo evidentemente utópico. Como definir montantes de investimentos, ou níveis salariais, expansão de outras despesas correntes, de forma independente do Executivo? Como cobrir os inevitáveis e limitados acréscimos de despesas daí decorrentes? A obviedade da inconveniência ou a utopia não costumam ser, contudo, barreiras intransponíveis, e por muito pouco o Legislativo não dispôs, no texto final, da autonomia constitucional completa para fixar salários e contratações de pessoal.¹³

A solução encontrada, depois de reiteradas negociações, foi condicionar as mudanças na área de pessoal do Legislativo aos parâmetros estabelecidos na LDO, introduzindo-se, assim, um mecanismo mais racional de tomada de decisões. Paralelamente, o Poder Judiciário deverá elaborar sua proposta orçamentária “dentro dos limites estipulados conjuntamente com os demais poderes na Lei de Diretrizes Orçamentárias”.

Este último dispositivo não explicita como os três poderes fixarão “conjuntamente” os limites de cada um. O que significa “conjuntamente”? Como operacionalizar essa regra? Tal omissão deixa, porém, raio de manobra para que, gradualmente, sejam encontradas formas de entendimento responsável entre os três poderes, que excluam tanto a completa autonomia quanto a implacável manipulação financeira que o Executivo tem exercido sobre os demais poderes.

Outra questão crítica refere-se à aprovação da lei orçamentária. Pela Constituição de 1946, a rejeição pelo Legislativo do projeto de lei orçamentária do Executivo implicava repetir o orçamento do ano anterior em valores nominais. A Constituição de 1967 instituiu o decurso de prazo. Nas discussões e votações da nova Constituição acabaram sendo rejeitados tanto o decurso de prazo quanto a fórmula da Carta de 1946. Foram rejeitados, também, critérios semelhantes aos estabelecidos no sistema francês, segundo os quais se o projeto não for aprovado a tempo o governo executa o orçamento por decreto até que o Congresso delibere.¹⁴ Assim, no texto final, a questão ficou em aberto, e não será fácil resolvê-la mediante a lei que deve regular o

¹³ Tal autonomia esteve presente nos anteprojetos da Constituição até ser excluída (ou relativizada) no texto da Comissão de Sistematização, na forma indicada a seguir.

¹⁴ No caso da LDO, ultrapassados os prazos previstos (30 de junho) o Congresso não entra em recesso e o projeto prossegue na ordem do dia.

processo orçamentário. A aprovação de qualquer dispositivo sobre o assunto necessitará de acordo entre o Executivo e o Legislativo ou dos votos da maioria absoluta dos parlamentares (para derrubar um eventual veto presidencial), hipótese de difícil realização.

Contudo, como a não aprovação de orçamentos em tempo hábil não interessa a nenhum dos poderes, em virtude das inconveniências e do desgaste político que provoca, a citada omissão da Constituição de 1988 acabará gerando, como contrapartida, grande empenho nas negociações e entendimentos, fixando, na prática, alguma sistemática da solução.

VIII DOIS REPAROS OU INDAGAÇÕES

As novas regras constitucionais sobre a organização do gasto público — discussão ampla e explicitação de suas dimensões e prioridades fiscalização e controle de sua execução e expansão, obstáculos à geração de déficits — constituem, sem dúvida, um dos aspectos mais modernos e positivos da Constituição de 1988.

Há reparos, alguns dos quais apontamos, a respeito deste ou daquele dispositivo, face a esta ou àquela omissão. No fundamental, porém, as restrições maiores são de outro teor e podem ser agrupadas em duas indagações:

a) existirá vontade política e capacidade técnica — no primeiro caso, do Executivo e do próprio Legislativo (incluídos os Tribunais de Contas) e, no segundo caso, do Legislativo (*idem*) — para transformar os preceitos constitucionais em normas efetivas da organização do gasto público em nosso país?; e

b) o efetivo exercício pelo Congresso de suas novas atribuições melhorará as condições de gasto público quanto à sua eficiência microeconômica e à sua contribuição macroeconômica para o desenvolvimento do país?

O ceticismo que envolve a primeira indagação não pode ser liminarmente descartado, porquanto chama a atenção sobre questões reais e significativas. Para começar, o Congresso realmente não tem capacidade técnica, sofrendo escassez de recursos humanos treinados na área da assessoria e falta de condições para a recepção e o processamento de informações e propostas. Além disso, a quase nulidade do papel anterior do Legislativo na área orçamentária e, mais amplamente, do gasto público é responsável pela ausência de um grupo mais preparado de parlamentares, com conhecimento e memória para atuar nessa ampla e complexa área.

Esses obstáculos iniciais são difíceis de serem vencidos, mas, no caso, dificuldade não representa impossibilidade, mormente quando a capacitação pode ser feita de forma gradual ao longo do tempo. Isto requer, evidentemente, que haja vontade política, requisito cuja ausência pode vir a repre-

sentar o obstáculo mais sério para implementar regras que, na essência, significam, para o Executivo, perda de parcela de poder e, para o Legislativo, co-responsabilidade pelo desempenho do setor público.

De fato, muitos setores parlamentares tendem a resistir à responsabilidade citada, que é incompatível com as relações de natureza clientelística entre eles e o Executivo. Não será demais lembrar que essas relações não representam novidade na vida política brasileira, mas foram agravadas durante as duas décadas do regime autoritário. Depois de 1964 o Legislativo foi esvaziado em sua força política, sendo mantido, porém, como instituição legitimadora do regime (que jamais abandonou a retórica democrática) e autenticadora das decisões do Executivo. A contrapartida residiu no aprofundamento e na extensão, dentro do Legislativo, das funções de intermediação entre a alta e a média burocracia estatal e as reivindicações da clientela eleitoral, portadora da possibilidade de renovação de mandatos. Assim, não poucos parlamentares transformaram-se numa espécie de "vereadores federais",¹⁵ cujo grau de eficácia condiciona suas chances de reeleição. Nessa perspectiva, o que importa não é, por exemplo, *decidir* sobre determinados subsídios (ou compartilhar a responsabilidade de decisões), mas *conseguir* subsídios.

Uma votação ocorrida à época da Assembléia Nacional Constituinte, na Comissão de Sistematização (que reunia quase 100 parlamentares, representativos do conjunto da Assembléia), é bastante ilustrativa como exemplo dessa resistência. A referida votação implicou a supressão do Artigo 26 das Disposições Transitórias (do anteprojeto em discussão), que dizia:

"Os recursos públicos destinados a operações de crédito de fomento serão transferido no prazo de noventa dias, pelo Banco Central do Brasil para o Tesouro Nacional, que estabelecerá a forma de sua aplicação."

Este dispositivo assegurava fundamentalmente que os subsídios creditícios não poderiam mais ser financiados pelo Banco Central, e os recursos necessários para cobri-los teriam que ser entregues aos bancos pelo Ministério da Fazenda (Tesouro). Mas o Ministério da Fazenda somente pode repassar recursos contidos no orçamento, aprovado pelo Congresso, ou autorizados pelo Congresso mediante crédito suplementar. Assim, em três meses, o Orçamento Fiscal passaria a incluir obrigatoriamente os subsídios, que seriam analisados quanto ao seu montante e ao seu mérito.

Evidentemente, poder-se-ia argumentar que aquele artigo não tratava de matéria constitucional, mas sim de legislação ordinária. Isto é verdadeiro, mas não foi esse o motivo da supressão, pois a orientação do projeto de Constituição já era de incluir muitos dispositivos típicos de legislação ordinária. De fato, a maioria dos parlamentares presentes à Comissão acreditou que não era o caso de o Parlamento assumir co-responsabilidade na definição dos subsídios. Seria politicamente mais fácil continuar empenhando-se indi-

¹⁵ Não vai aqui nenhum desmerecimento à função do vereador, mas é evidente que a função parlamentar na esfera de governo municipal é, em tese, menos politizada do que a nível estadual e, principalmente, federal. Do mesmo modo, nem todos os parlamentares dedicaram-se à função de intermediação, especialmente entre os que militavam no partido de oposição ao regime.

vidualmente (ou em pequenos grupos) junto ao Executivo para “arrancar” este ou aquele subsídio, sem assumir a responsabilidade pública por sua criação e seu financiamento.

Mais generalizada do que a postura acima resumida é a visão prática a respeito da questão fiscal, que envolve uma ampla gama de forças do espectro político, à esquerda e à direita. Tal postura está embebida no *populismo* e é pautada de acordo com uma espécie de *ótimo paretiano*: “qualquer medida é boa se, e somente se, beneficia alguns setores da sociedade sem trazer prejuízos a nenhum outro”. Evidentemente, toda política que não preenche esta condição passa a ser rejeitada, “é ruim eleitoralmente”. Em matéria fiscal, isto se traduz sempre na tendência de ver com bons olhos a aprovação de gastos (dificilmente cortes), diminuição de impostos (dificilmente aumentos, especialmente no caso dos impostos diretos, que são mais visíveis), aumentos de subsídios (dificilmente cortes) e diminuição do déficit, num círculo tão virtuoso quanto imaginário.

É evidente que esta visão é também incompatível com uma participação parlamentar responsável nas decisões sobre o gasto público, na medida em que as expectativas e a demanda por gastos públicos tendem a ser sempre bem maiores do que as possibilidades reais, mesmo que a economia e as receitas públicas estejam crescendo. Assim, para alguns setores do Legislativo poderá parecer inconveniente assumir na totalidade as novas funções na área das finanças públicas; para eles, melhor seria o Legislativo continuar como poder reivindicante e deixar o desgaste para o Executivo.

IX POLÍTICA FISCAL E PARLAMENTARISMO

Não obstante seu peso, os argumentos anteriores não conduzem, necessariamente, a uma conclusão pessimista, a menos que se ignore que estão baseados em condições iniciais, de ponto de partida. É essencial, desde logo, diagnosticá-las com realismo, mas, ao mesmo tempo, ter presente que poderão ser alteradas sob o influxo de dois fatores.

Primeiro, a implantação de um regime parlamentarista, que obrigue o Legislativo a assumir grandes responsabilidades na definição e sustentação das políticas governamentais. O regime presidencialista obstaculiza a participação efetiva e responsável do Congresso. Nele, os parlamentares não têm compromisso com aquelas políticas, tendendo a atitudes polarizadas, de aplauso ou censura, segundo o desempenho do governo. A situação torna-se perversa, pois: *a*) a força dos parlamentares passa a depender da fragilidade do Executivo; e *b*) o Congresso vê-se sujeito à manipulação do Executivo, a partir dos recursos que este utiliza com o propósito de obter maioria para dar curso aos seus projetos ou amenizar a fiscalização de que deveria ser objeto. Cabe notar que ambos os problemas agravaram-se no

contexto da Constituição de 1988, que fortaleceu o Legislativo¹⁶ mas manteve o presidencialismo. Nesse sentido, só fez ampliar — e enormemente — o poder de barganha do Congresso e reforçar sua adesão ao critério paretiano na avaliação dos diferentes assuntos econômicos.

Na medida em que o Parlamento tenha que fazer face tanto à obrigação de aprovar (ou rejeitar) uma plataforma de governo e a composição do próprio gabinete de ministros, como à possibilidade de sua dissolução, passa a existir um poderoso fator de pressão no sentido contrário aos vícios populistas e de reforço ao preparo e à qualidade dos seus integrantes. A maioria parlamentar que sustenta o governo não poderá, com facilidade, exigir (ou ser sempre complacente com) quadraturas de círculos em matéria econômica, sob pena de responsabilizar-se pela desestabilização da economia nacional.¹⁷

X

O ENCONTRO DO FUTURO

O segundo fator a que se aludiu no início da seção anterior tem a ver com o esforço de difundir o debate sobre as questões mais relevantes da economia do setor público, recuperando algo do extraordinário atraso em que o país se encontra nessa matéria. E, paralelamente, lograr a consolidação de um sistema de forças políticas e sociais capazes de formular e viabilizar o equacionamento dos graves problemas de curto prazo da economia brasileira¹⁸ e oferecer uma perspectiva de desenvolvimento para Brasil.

¹⁶ Não apenas no processo orçamentário. Basta citar: a) a transformação do *decreto-lei* (aprovado por decurso de prazo e sem possibilidade de emendas) em *medida provisória* (rejeitada por decurso de prazo e passível de emendas); b) a diminuição do *quorum* parlamentar para rejeição de veto presidencial de dois terços para maioria absoluta do Congresso; e c) a atribuição ao instrumento do *decreto legislativo*, aprovado apenas pelo Congresso, da faculdade de sustar atos normativos do Executivo. Em relação a este último aspecto, o Congresso tem inclusive ido além, sustando atos concretos e específicos do Executivo no exercício do seu poder de administração, como foi o caso da recriação de algumas empresas estatais. Na verdade, o referido instrumento caberia somente no caso de atos abstratos e gerais do Executivo, regulamentadores de normas.

¹⁷ Deixei de abordar, nestas notas, as implicações de virtuais conflitos regionais dentro do Legislativo para a implementação das novas regras sobre o gasto público. É inegável que o alcance dos objetivos desejados poderá tornar-se mais difícil ou, mesmo, ser distorcido, em virtude daqueles conflitos. De fato, existe a convicção, entre muitos parlamentares dos estados menos desenvolvidos, de que as desigualdades regionais se devem à exploração de umas regiões por outras (uma adaptação da teoria do "desenvolvimento do subdesenvolvimento" de A. G. Frank). Na mesma linha, acredita-se que o sistema tributário, o sistema financeiro e o gasto público contribuem decisivamente para a manutenção e o aprofundamento daquelas desigualdades. Recordo-me, ainda, que os professores Wanderley Guilherme dos Santos e Fábio Comparato manifestaram seu ceticismo sobre a conveniência do parlamentarismo, entre outros fatores, em virtude da sobre-representação legislativa das regiões menos desenvolvidas, que, a médio prazo, será até mesmo aumentada graças à nova Constituição. Ambas as questões merecem reflexões que fogem ao propósito destas notas.

¹⁸ Tais problemas ameaçam devorar o presente e o futuro do desenvolvimento do país. Mais do que imaginação e competência técnica, que existem, o referido equacionamento demandará talvez (e infelizmente) como condição o aprofundamento da crise, a ponto de impor maiores resistências do poder público às pressões corporativistas estreitas (ver nota 17), e a firme apropriação do sentido da responsabilidade e da história entre os que dirigem a vida pública. Cabe ter presente que as novas regras constitucionais sobre finanças públicas estrearão, infelizmente, durante a maior crise fiscal que o moderno Estado brasileiro já sofreu. Por este motivo, as margens para alocação "livre" de recursos, a serem levadas em conta no Plurianual e nas Diretrizes Orçamentárias, são mínimas. Esta circunstância, somada à elevadíssima instabilidade de preços (que estropia qualquer execução orçamentária mais consistente), tenderá a obscurecer o significado e o alcance das novas regras, além de intensificar as fricções entre Executivo e Legislativo e atizar inconfiabilismos regionais. Entre setores de parlamentares haverá a tentação de centrar sua participação na ampliação dessas margens, via, por exemplo, tentativas de comprimir despesas financeiras nas previsões da LDO.

Esta perspectiva pode contribuir para catalisar as pressões sobre o gasto público na direção de um processo de crescimento que, agora sim, envolva a sociedade como um todo num “jogo de soma positiva”.¹⁹ Pode ajudar a atenuar as pressões corporativistas¹⁹ que hoje devastam o país, dentro de uma ciranda de reivindicações, “conquistas” e privilégios que, no seu todo, são indiferentes, quando não antagônicas ao interesse coletivo. Isto, aliás, é vital para que a segunda indagação, feita na Seção VII, possa encontrar, no futuro, uma resposta positiva. É preciso conceber que uma razoável obediência às normas constitucionais sobre o gasto público não garante necessariamente sua eficiência microeconômica e sua contribuição macroeconômica ao desenvolvimento. Aliás, não há regras do jogo que possam fazê-lo.

Tais regras, como as demais que estão na Constituição ou as que possamos redefinir (como no caso do parlamentarismo), fixam apenas a moldura institucional do país. Não garantem o *resultado* do jogo, a verdadeira obra de arte que é a construção da democracia, acompanhada do desenvolvimento econômico sustentado e da diminuição das desigualdades sociais. Na realidade, as respostas às duas indagações, que são pertinentes, dependem da própria viabilização da democracia, que requer mas não se esgota no regime de liberdades hoje existente.

¹⁹ Formadas nos setores mais organizados da área empresarial urbana, da agricultura, dos empregados das estatais e dos funcionários públicos, das oligarquias regionais e dos grandes sindicatos.

Gastos Sociais no Brasil: Habitação e Saneamento *

Marcos Cintra Cavalcanti de Albuquerque

DA EAESP/FGV

Este artigo apresenta critérios que permitem destacar do total dos gastos do governo aqueles que são orientados para o atendimento da população de baixa renda (chamados de gastos sociais). Ao não incorporarem esta distinção, os dados apresentados pelo governo (e também por instituições como o Banco Mundial) não permitem avaliar a verdadeira prioridade "social" do governo. Utilizando a conceituação de "gastos sociais" contida no artigo, e tomando setores da habitação e do saneamento como exemplos, é possível demonstrar que a política social do governo brasileiro não tem sido orientada no sentido de suprir as necessidades da população carente, mas sim as das camadas de classe média da população.

INTRODUÇÃO

A análise dos gastos públicos nas atividades consideradas "sociais" no Brasil desvenda uma situação de grande ineficácia, de iniquidade e, acima de tudo, de imprecisão quanto aos objetivos a serem alcançados e quanto à avaliação dos gastos efetuados.¹

Segundo o Banco Mundial (1988), o governo brasileiro, nos três níveis, gasta aproximadamente US\$ 50 bilhões anuais em programas sociais, cerca de 18% do PIB, conforme os dados constantes da Tabela 1. Este padrão de dispêndio aproxima-se do observado em economias desenvolvidas (20,4% do PIB) e é significativamente mais elevado do que a média das economias em desenvolvimento (8,9% do PIB).

Ainda segundo o Banco Mundial, o padrão observado em 1986 não é atípico, ao menos no que se refere aos gastos federais, que, como percentagem do PIB, foram ainda mais elevados no período 1981/83 — quando superaram

* Uma versão mais extensa deste trabalho foi apresentada no "Fórum Nacional: Idéias para a Modernização do Brasil", painel sobre Revisão do Estado (Rio de Janeiro, BNDES, nov. 1988). A Seção I foi inicialmente redigida pelo autor conjuntamente com Roberto Macedo. Assim, algumas das idéias aqui expostas acham-se em Macedo (1988), trabalho também apresentado no Fórum Nacional, bem como em trechos do livro *Sair da crise*, de autoria de Roberto Macedo e outros.

¹ Para análises críticas dos programas sociais recentes do governo, ver, entre outros, Silva (1986), Souza (1987), Rodriguez Neto (1987), Soares (1988) e Macedo (1988).

Gastos do Governo em Programas Sociais — 1986

US\$ MILHÕES

Programa	Federal	Estados e Municípios	Total	%
Previdência	13.404	6.949	20.053	42,5
Educação e Cultura	3.827	6.986	10.823	22,9
Habitação e Urbanização	1.890	6.986	7.875	16,7
Saúde	4.166	1.732	5.898	12,5
Saneamento	676	463	1.139	2,4
Alimentação/Nutrição	656		656	1,4
Transporte Urbano		584	584	1,2
Trabalho	173		173	0,4
TOTAL	23.792	23.410	47.202	100

FONTE: Banco Mundial (1988).

10% do PIB — do que os observados em 1986 (9,4% do PIB). Porém, não obstante este volume de “gastos sociais”, a população goza de baixos níveis de bem-estar.²

Jaguaribe (1986) demonstra que 20,3% das famílias brasileiras vivem na miséria (caracterizada como tendo rendimento de até um salário mínimo mensal), enquanto que outras 24,3% vivem em estrita pobreza (até dois salários mínimos de rendimento). É preciso acrescentar a este quadro a extrema concentração pessoal da renda, bem como as enormes desigualdades regionais.

Outros trabalhos, como os relatórios sobre a situação social do país, produzidos pela Unicamp (1987 e 1988), evidenciam com meridiana clareza o fracasso do país em seus esforços para erradicar a pobreza e obter maior equidade na distribuição da renda e dos benefícios do crescimento econômico. Segundo dados da Seplan (1987), mais de 90 milhões de brasileiros sofrem de déficit alimentar, consumindo menos do que o nível calórico mínimo recomendado de 2.240 calorias/dia (FAO/OMS), e 55% das crianças de menos de cinco anos sofrem de desnutrição, sendo 86,5% no Nordeste.

Neste trabalho apresentamos uma nova caracterização acerca do conceito de “gastos sociais”, com o objetivo de estabelecer parâmetros capazes de

² Na consolidação dos gastos sociais dos estados e municípios com os do governo federal, segundo o relatório do Banco Mundial, permanece alguma dupla contagem na transferência de recursos federais. A dupla contagem entre estados e municípios foi eliminada. Contudo, mesmo nas transferências federais a dupla contagem foi extirpada nos setores de educação, saúde e habitação, enquanto nos demais, segundo o relatório, o problema é de pequena magnitude.

dimensionar o impacto dos gastos do governo nas camadas mais vulneráveis da população. Com isto se espera evitar paradoxos como o notado acima, qual seja, o de um país que aparentemente aloca uma significativa parcela de sua renda em atividades ditas sociais, mas que, no entanto, padece de extremada miséria. Em realidade, ao não fazer a importante distinção dos gastos sociais dentre os demais gastos públicos (como explicitado na figura adiante), dados como os do Banco Mundial podem mascarar a realidade.

O que se pretende, apelando para os casos da habitação e do saneamento, é demonstrar que, adotando-se os critérios de classificação e análise aqui sugeridos, os “gastos sociais” naqueles setores foram inexpressivos — malgrado as estatísticas oficiais demonstrem a alocação de vultosos recursos — e absolutamente ineficazes no sentido de suprir as necessidades das camadas mais vulneráveis da população. Nossa tese é de que no Brasil não apenas se subordina a política social à política econômica, como sugere Azeredo (1988), mas também de que se canaliza para programas efetivamente orientados à população carente um montante de recursos mais reduzido do que é dado parecer.

I

A CONCEITUAÇÃO DE “GASTOS SOCIAIS”

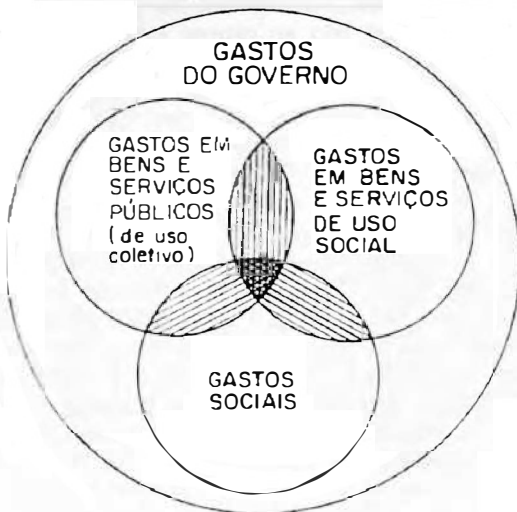
Considera-se como *gastos sociais* os dispêndios efetuados em programas que tenham como objetivo fundamental atender às necessidades básicas dos indivíduos menos privilegiados na distribuição de bens e serviços gerados pela sociedade.

Esta conceituação se distingue das definições usualmente aceitas, e que aqui são chamadas de “gastos em bens e serviços de uso social”. A distinção adquire os seguintes contornos:

a) A caracterização de um “gasto social” ocorre ao nível da definição da população-alvo de um determinado programa, e não das características implícitas de cada tipo de ação. Assim, por exemplo, não se considera como “gasto social” um programa habitacional público (embora possa ser um gasto em bens ou serviços de uso social), exceto se orientado especificamente para a população de menos de três salários mínimos de renda familiar mensal. O mesmo se aplica à política educacional, de saúde, de previdência e outras.

A classificação sugerida na figura adiante não pretende dar prioridade, em termos de importância para a sociedade, aos vários tipos de gastos do governo, mas sim tornar mais nítida a distinção em termos de impacto que causam nos diferentes segmentos econômicos da sociedade. Ao apresentar dados de programas sociais que não fazem esta distinção, fica dificultada a avaliação de sua eficácia como instrumento de atendimento à população de baixa renda.

Critérios para classificação e análise dos gastos públicos



GASTOS DO GOVERNO

- Administração
- Produção de bens privados
- Produção de bens públicos

GASTOS EM BENS E SERVIÇOS PÚBLICOS (de uso coletivo)

- Saúde
- Educação
- Segurança
- Justiça
- Forças Armadas
- Correios

GASTOS EM BENS E SERVIÇOS DE USO SOCIAL

- Saúde
- Educação
- Saneamento
- Habitação

GASTOS SOCIAIS

- Habitação popular
- Suplementação alimentar
- Atendimento pré-natal a mães carentes
- Atendimento ao menor abandonado

Para serem considerados como integrantes de um orçamento "social", torna-se necessário que os gastos sejam orientados para o atendimento de camadas populacionais carentes, previamente definidas e identificadas. Isto exclui automaticamente os dados apresentados pelo Banco Mundial e pelo governo brasileiro como bons indicadores da prioridade concedida pelo poder público ao atendimento dos segmentos de baixa renda, pois não fazem esta distinção.

b) Nestes casos não se deve exigir do beneficiário de "gastos sociais" a contrapartida integral para cobertura de custos. Isto significa dizer que um determinado programa poderá ser implantado com a cobrança parcial, ou nula, de custos. Cabe notar que idênticos serviços, se prestados a indivíduos não previamente identificados como carentes, devem implicar a co-

bertura integral de custos mediante cobrança de taxas, tarifas ou outros tipos de valores a título de contrapartida pela prestação desses serviços.³

Os gastos sociais, como conceituados acima, revelam-se de primordial importância em pelo menos dois aspectos: em primeiro lugar, na medida em que sejam prestados a segmentos carentes da população, sem a necessidade de qualquer contrapartida de cobertura de custos, tornam-se importantes fatores de correção da perversa distribuição de renda que caracteriza a economia brasileira (de fato, são componentes do “salário indireto” recebido por esses indivíduos);⁴ e, em segundo, na medida em que vários programas com tais características condicionam o potencial de concorrência da população carente num mercado competitivo, corrigem-se as distorções na distribuição inicial de fatores de produção entre indivíduos (em realidade, trata-se de garantir a todos os indivíduos o acesso potencial aos bens e serviços gerados pela comunidade, dando-lhes condições menos desiguais de competição e aumentando-lhes o potencial produtivo).

No Brasil, os chamados “programas sociais” não têm atendido a estas exigências, nem correspondido às expectativas neles depositadas. Têm falhado como programas de redistribuição de renda, da mesma forma que não têm contribuído para aumentar o estoque de capital humano nas parcelas mais carentes da população.

Apesar da proliferação de planos e programas oficiais — apenas na Nova República os mais importantes já chegam a seis⁵ —, o padrão de gastos do governo nas áreas consideradas “sociais” não satisfazem critérios mínimos de avaliação. Em geral, em todos os trabalhos de avaliação das políticas de governo nas áreas “sociais”, são diagnósticos praticamente consensuais que os programas têm-se caracterizado pelo excessivo centralismo, pela regressividade de seus mecanismos de financiamento, pelo burocratismo e pela ineficiência em sua implementação. Além disto, não têm sido orientados de forma adequada para o atendimento das necessidades básicas dos segmentos mais carentes da população, não podendo, em sua maioria, ser considerados “gastos sociais”.

Por estas razões, e apesar da abundância de custosos planos e programas, a questão social no Brasil vem-se agravando ano a ano. Segundo o relatório da Unicamp (1987, p. 26), “o espectro dos programas sociais no Brasil é hoje já bastante amplo. Teoricamente, estariam asseguradas as necessidades básicas dos trabalhadores e suas famílias, frente aos riscos de perda relativa de renda, desde o nascimento até a morte, passando por alimentação, nutrição, habitação além de saúde e educação... Levantamento recente identificou, em 1984, 93 programas sociais, incluindo os de caráter assistencial

³ A cobertura de custos torna-se particularmente importante na medida em que investimentos em programas sociais geram pesados dispêndios operacionais. Daí a necessidade de diversificar as fontes de financiamento [ver Rezende (1980)].

⁴ É importante ressaltar a importância de se recuperar a base de arrecadação tributária do governo, pois gastos sociais, como definidos acima, devem ser custeados com arrecadação geral de impostos [ver Rezende et alii (1984)].

⁵ O Plano do Governo (Copag), dois Programas de Prioridades Sociais (1985 e 1986), o I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República, o Plano de Metas e o Programa de Ação Governamental.

destinados às populações de baixa renda, mas sem considerar as iniciativas a cargo dos estados e municípios, particularmente abundantes nos primeiros anos da década. Apesar dessa extensão dos serviços e benefícios sociais, vale ressaltar desde logo os reduzidos valores de benefícios e a baixa qualidade dos serviços prestados.”

A política social brasileira é mal dirigida ou *mistargeted*, no sentido de que por força de várias distorções acumuladas no passado ela acaba não chegando adequadamente aos grupos mais carentes da população. A origem dessas distorções acha-se numa política social voltada sobretudo para os participantes do mercado formal de trabalho.⁶

Outra razão das distorções da política social brasileira é que ela parte da premissa de que todos os serviços providos pelo Estado devem ser gratuitos. Porém, por uma série de razões de caráter cultural e social, a esses serviços acabam tendo acesso as classes de poder aquisitivo que não são as mais pobres da sociedade. Isso ocorre particularmente na educação e na saúde.

Para se corrigir essas e outras distorções, propõe-se a adoção de um sistema de recuperação de custos em que as classes de maior poder aquisitivo passem a pagar pelos serviços prestados pelo Estado. Trata-se, portanto, de diferenciar claramente os serviços a serem prestados à população carente — que devem ser oferecidos sem contrapartida monetária — dos que irão atender a camadas da população com capacidade de pagamento.⁷ Não se trata de dar uma “lógica financeira” aos serviços sociais do governo, como alegado por Azeredo (1988), mas sim de gerar recursos de forma não-regressiva para ampliar o atendimento das necessidades da população de baixa renda.

II

O EXEMPLO DA POLÍTICA HABITACIONAL

O conceito moderno de habitação deixou de abranger apenas a construção da moradia propriamente dita para incluir também uma série de outros serviços. Estes complementos são os serviços urbanos, que incluem itens básicos de saneamento — como abastecimento de água potável, esgoto e serviços de coleta de lixo —, além de outros, como transporte, fornecimento de energia elétrica, pavimentação, lazer, controle de poluição, educação básica e serviços assistenciais como creches e atendimento de saúde. É todo este

⁶ Vários autores têm chamado a atenção para este fenômeno: Macedo (1988) critica a eficácia da política social “de carteirinha”; Soares (1988, p. 46) afirma que “o perfil dos políticos de proteção social... restringe o acesso aos benefícios para a parcela da população ativa não-integrada no mercado formal de trabalho”; Teixeira (1987, p. 6) refere-se a uma aliança entre frações da classe trabalhadora e a burocracia governamental com esta mesma finalidade (p. 6).

⁷ Rezende (1980, p. 124) refere-se a vários trabalhos nos quais se conclui que “o recurso a outras modalidades de financiamento que não a tributação geral limita o potencial redistributivo dessas políticas, uma vez que a obtenção do benefício passa a depender da capacidade de pagamento do próprio usuário ou de sua participação regular no mercado formal de trabalho”. Viu-se, porém, que são as camadas menos necessitadas que têm tido acesso aos programas sociais públicos, mesmo naquelas custeadas com receitas gerais do governo.

complexo de serviços que precisa ser adequadamente considerado ao se formular uma política habitacional capaz de atender às necessidades da vida urbana moderna.

Cabe lembrar que o problema habitacional no Brasil não está restrito às áreas urbanas. Pelo contrário, em termos relativos constata-se que nas áreas rurais as carências habitacionais podem ser mais graves do que nas cidades, principalmente no que se refere aos serviços complementares de saneamento. Não obstante, considerando-se as altas taxas de urbanização observadas no Brasil, é nas cidades onde se concentra, hoje, a maior parte do déficit habitacional brasileiro — cerca de 10 milhões de unidades, contra cerca de quatro milhões nas áreas rurais. Por esta razão, e considerando-se ainda que a gravidade da questão da subabitação é magnificada pela concentração populacional de alta densidade, típica das cidades brasileiras, o problema da moradia será abordado fundamentalmente como uma característica urbana.

TABELA 2

Necessidades Habitacionais por Faixa de Renda Familiar — 1980/90

Faixa de Renda Familiar (Salários Mínimos)	Necessidades Habitacionais		%	% de Famílias na Faixa de Renda Familiar
	Total	Urbana		
0 — 1	5.425.199	4.280.724	31,3	16,9
1 — 3	7.938.470	6.263.807	45,8	53,6
3 — 5	2.045.282	1.613.819	11,8	—
5 — 10	1.230.636	971.026	7,1	15,6
10 — +	693.316	547.057	4,0	13,9
TOTAL	17.332.903	13.676.433	100,0	100,0

FORTE Albuquerque (1986).

As estimativas acerca do déficit habitacional no Brasil são alarmantes. Albuquerque (1986) calculou as necessidades habitacionais para o período 1980/90 por classe de renda familiar, constatando a necessidade da produção de 17,3 milhões de moradias na década de 80, sendo de 13,6 milhões o total das necessidades urbanas. Esta estimativa inclui não apenas as moradias para atender ao crescimento vegetativo da população e à reposição dos imóveis depreciados, mas também aquelas para erradicar a subabitação, que, segundo

o IBGE, atingia quatro milhões de unidades no início da década e vem mostrando grande expansão, a ponto de atingir cerca de 50% da população das grandes metrópoles como Rio de Janeiro, São Paulo, Salvador e outras. As estimativas oficiais são de um déficit atual de 7,5 milhões de unidades, mais 2,0 milhões em urgente necessidade de reforma [cf. Seplan (1987)]. No total, são quase 60 milhões de pessoas vivendo em condições habitacionais precárias, situação que cada vez mais se agrava, como atesta o acelerado crescimento nas favelas e cortiços das cidades brasileiras.⁸

A Tabela 2 indica que 77% do déficit habitacional acham-se concentrados nas famílias com faixa de renda de até três salários mínimos mensais. É interessante observar que, a faixa de até cinco salários mínimos concentra praticamente a totalidade do problema habitacional (88,9%), embora englobe apenas 70,5% das famílias brasileiras.

O modelo operacional do SFH perdeu sua característica de programa social – como definido acima – na medida em que admite que parcela ponderável dos recursos captados e aplicados (aproximadamente 75%) estejam no âmbito do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), baseado na captação de recursos pelas cadernetas de poupança, pouco atuantes nas faixas de baixa renda, como mostrado por Albuquerque (1986).

A estrutura operacional do SFH é marcada por características que não contribuem para seu eficiente funcionamento como um programa social. Embora seu objetivo primordial tenha sido o atendimento à demanda populacional de interesse social, parcela preponderante de seus recursos é orientada para os mercados de famílias de renda mais elevada.

Dentro das atividades orientadas à produção habitacional, a participação do BNH/CEF no equacionamento do déficit nos segmentos populacionais de interesse social foi inexpressiva. Constatou-se que 88,9% do déficit habitacional brasileiro encontram-se nas faixas de renda familiar de até cinco salários mínimos, sendo que aproximadamente 77% daquele total concentram-se nas famílias de até três salários mínimos. No entanto, as aplicações do SFH não têm sido compatíveis com este perfil da carência habitacional, o que configura um dos mais notórios exemplos de *mistargeting* na política social brasileira.

Como mostra Albuquerque (1986), uma parcela crescente dos recursos do SFH é captada e aplicada pelo SBPE, cujos objetivos não se enquadram no atendimento à habitação de interesse social. Além disso, a nível de BNH/CEF somente cerca de metade de seus recursos, captada via depósitos do FGTS, é orientada para a moradia, enquanto outros 20% vão para operações complementares.

A Tabela 3 mostra a evolução da participação dos programas de interesse social nos financiamentos habitacionais totais. Vale lembrar que, ainda que na categoria de “outros programas” estejam incluídas atividades orientadas

⁸ Em São Paulo, por exemplo, no período 1973/87, enquanto a população do município cresceu 60%, os moradores em favelas aumentaram em 1.040%, passando a representar 819 mil pessoas [cf. Prefeitura Municipal de São Paulo (1988)].

TABELA 3

Aplicações Habitacionais do SFH: Composição do Número de Financiamentos %

	1970	1971/75	1976/78	1979/92	1983/84	1985/86*
Faixa de Interesse Social (COHAES)	34	16	47	24	20	26
Faixa Económica (cooperativas)	14	13	13	10	7	19
Faixa Média (SBPE, Recon)	36	63	32	48	57	41
Outros Programas	16	8	8	18	16	14

FONTES: Albuquerque (1986) e ENH.
* Até outubro.

para faixas de interesse social (Ficam, Promorar, Terreno, João de Barro e outros), a conclusão fundamental é que, na melhor das hipóteses, apenas cerca de 1/3 dos financiamentos habitacionais do SFH atendem às populações carentes de baixa renda.

Estas estimativas são corroboradas por dados oficiais constantes do PAG [cf. Seplan (1987)], onde se admite que entre 1982 e 1986 a faixa da população com renda de um a três salários mínimos recebeu apenas 17% dos financiamentos concedidos e que a faixa entre três e cinco salários mínimos recebeu outros 17%. Os 66% restantes foram concedidos para segmento da população com renda familiar mensal acima de cinco salários mínimos.

O problema é ainda mais grave levando-se em conta o valor de financiamentos concedidos. Albuquerque (1986) estima que, até os primeiros anos da década de 80, apenas cerca de 12% dos recursos globais do SFH eram orientados para as aplicações habitacionais de interesse social, que, em última análise, deveriam constituir o cerne da política habitacional pública. A Tabela 4 mostra que em 1985 o saldo do valor dos financiamentos concedidos a famílias de até cinco salários mínimos não ultrapassava 20%.

TABELA 4

Déficit Habitacional do SFH por Faixa de Renda — 1985

Renda Familiar (Salários Mínimos)	% do Déficit Habitacional	% do Saldo de Financiamento do SFH
0 — 1	31	6
1 — 3	46	
3 — 5	12	14
5 — 10	7	48
10 +	4	32
TOTAL	100	100

FONTES: Tabela 3, Albuquerque (1986) e ENH.

Fica claro, portanto, que a política habitacional brasileira padece de sério problema de *mistargeting*, não estando orientada para atender aos interesses das classes menos privilegiadas, como estipulado nos objetivos formais do SFH.

Apesar da gravidade do problema habitacional brasileiro, as estatísticas mostram que a partir do início da década de 80 os gastos habitacionais sofreram sensível desaceleração (Tabela 5). A virtual paralisação do SFH desde os primeiros anos da década, a extinção do BNH em 1986 e a indefinição quanto à estratégia de ação na área habitacional por parte do governo revelam a ausência de perspectivas para o setor, transformando a questão habitacional em um dos mais sérios desafios aos formuladores da política econômica e social nas próximas décadas.

TABELA 5

Distribuição Percentual do Gasto Social Federal – 1980/86

	1980	1991	1992	1983	1984	1985	1986
Alimentação e Nutrição	0,6	0,6	0,8	0,9	1,3	2,0	2,5
Saúde	18,8	17,3	17,0	14,7	19,5	18,9	17,6
Saneamento	3,5	4,3	3,8	2,9	2,3	3,7	2,8
Educação e Cultura	11,0	11,3	11,8	18,4	11,7	13,9	10,1
Habituação e Urbanização	12,1	9,4	9,3	7,0	5,8	4,9	3,8
Trabalho	0,4	0,3	0,4	0,3	0,4	0,5	1,0
Previdência Social	53,6	56,7	57,0	54,9	59,1	56,1	56,5

FONTE: Unicamp (1998).

III O EXEMPLO DA POLÍTICA DE SANEAMENTO

Viu-se acima que o conceito moderno de habitação inclui vários serviços complementares, como saneamento, transporte, segurança, lazer e educação. Isto não significa dizer, contudo, que do ponto de vista da formulação de políticas sociais, como definimos acima, torne-se desnecessário adotar procedimentos seqüenciais. A escassez de recursos impede que, como seria desejável, se reproduzam para as populações carentes as condições ideais de habitabilidade. Neste sentido, é imprescindível que se estabeleçam prioridades, cabendo ao item moradia prioridade na condução da política habitacional.

O saneamento, contudo, incluindo-se aqui o suprimento de água potável e meios de escoadouro de águas servidas, adquire um condição prioritária, não

apenas como um componente habitacional, mas também como determinante fundamental das condições de saúde da população.

Como mostra a Tabela 6, o Brasil possui uma alta taxa de mortalidade infantil, mesmo entre países com níveis de renda semelhantes ao seu. Também exibe uma baixa esperança de vida ao nascer, principalmente nas regiões mais pobres (Tabela 7). Mais grave ainda, a partir de 1982 o coeficiente de mortalidade infantil passa a mostrar tendência de elevação (Tabela 8).

TABELA 6

Indicadores Sociais Básicos: Países Selecionados de Renda Média — 1986

	População (Milhões)	Renda Per Capita (US\$ de 1983)	Esperança de Vida ao Nascer (anos)	Mortalidade Infantil por 1.000 Nascidos Vivos (menos de um ano)	Mortalidade Infantil por 1.000 Crianças (um a quatro anos)*
Indonésia	166,4	490	57	87	12
Egito	43,7	760	61	88	11
Marrocos	22,5	590	57	85	10
Filipinas	57,3	560	63	46	4
Nigéria	103,1	640	51	104	21
Tailândia	52,6	810	64	41	3
Turquia	51,5	1.110	65	79	9
Colômbia	29	1.230	65	47	3
Brasil	138,4	1.810	65	65	5
Coreia do Sul	41,5	2.370	69	25	2
Argentina	31	2.350	70	33	1
México	80,2	1.869	69	48	3
Argélia	27,4	2.530	62	77	8
África do Sul	32,3	1.850	61	74	7
Iugoslávia	23,3	2.300	71	27	2

FONTE: Banco Mundial, World Development Report (1988-1989).

* Dados referentes a 1985.

TABELA 7

Esperança de Vida no Nascer — 1950/86

	1950	1960	1970	1980	1986*
Brasil	45,5	51,6	53,5	60,1	65,0
Norte	44,9	53,6	54,7	63,6	—
Nordeste	39,0	41,1	45,6	51,0	—
Sudeste	49,1	56,8	57,4	64,4	—
Sul	53,5	60,4	60,7	67,2	—
Centro-Oeste	51,2	56,9	58,9	63,9	—

FONTE: IBGE, apud Unicamp (1988).

* Banco Mundial, World Development Report (1988).

Segundo Jaguaribe (1986), o problema do saneamento afeta diretamente a taxa de mortalidade infantil, principalmente nas regiões Norte e Nordeste, onde cerca de 40% das mortes de crianças com menos de um ano de idade devem-se a doenças infecciosas intestinais, sendo esta a principal causa da mortalidade infantil nas duas regiões.

Cabe apontar ainda a extrema desigualdade na distribuição pessoal e regional de renda no Brasil, o que sugere um quadro ainda mais angustiante nos indicadores de bem-estar das populações na base da pirâmide de rendimentos.

TABELA 8

Coeficiente de Mortalidade Infantil — 1940/84

1940	164,0	1980	87,9
1950	146,0	1981	74,1
1960	121,0	1982	65,8
1970	114,0	1983	68,5
1977	104,3	1984	68,1
1979	87,6		

FONTES: IBGE/Ministério da Saúde, apud Unicamp (1986), e IBGE/Unicef (1986).

É interessante observar que as condições de habitação e saneamento apresentaram certa melhoria, embora ainda revistam-se de gravidade. Contudo, a evolução positiva, principalmente na década de 70, deveu-se mais às condições econômicas favoráveis do que à intervenção governamental (Tabela 9).

Estimativas do IBGE/Unicef (1986) indicam que durante a década passada investimentos em água e esgoto atingiram um volume da ordem de US\$ 3 bilhões. Segundo o documento, “o crescimento dos sistemas de saneamento básico foi bastante acentuado... o que representou, sem dúvida, mais um fator de redução no potencial de transmissão das doenças infecciosas e parasitárias, com reflexos decorrentes sobre os níveis de mortalidade infantil”. Ainda de acordo com o IBGE/Unicef (1986, p. 55), o Censo Demográfico de 1980 registrou um “decréscimo relativo de 22,8% na mortalidade infantil na década e, aparentemente, tiveram continuidade na primeira metade da década de 80 quando, segundo os resultados preliminares da PNAD/84 a probabilidade de morte antes do primeiro ano de vida baixou de 87,9 por mil em 1980 para 68,1 por mil, ou seja, um declínio relativo de cerca de 22,5% em apenas quatro anos”.

Não obstante, as condições de habitabilidade dos domicílios brasileiros ainda são inadequadas, principalmente nas zonas rurais — onde a maior parte da população não dispõe de água encanada, ou instalações sanitárias

— e nas regiões mais pobres do país (Tabela 10). Embora menos agudo, o problema também é visível nas cidades, onde a carência de condições apropriadas de salubridade pode ter conseqüências graves em função da alta concentração populacional. Segundo o Censo de 1980, quase 45% das habitações urbanas não eram servidas com água encanada, 21% não possuíam qualquer tipo de instalação sanitária e quase 10% utilizavam-se de instalações sanitárias coletivas.

Tais índices de precariedade nas condições de saneamento são ainda mais acentuados nas regiões menos desenvolvidas do país e nas zonas rurais. Estes dados tornam a questão do saneamento — água potável e esgotos — um dos problemas a exigirem urgente atenção das autoridades, não apenas como um componente importante da habitação, mas também, e principalmente, pelo seu impacto nas condições de crescimento e desenvolvimento das crianças.

TABELA 9

Características dos Domicílios Particulares Permanentes — 1940/86

	1940	1950	1960	1970	1980	1986
Forma de Abastecimento D'Água	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Com Canalização Interna	13,0	15,6	24,3	33,3	55,1	70,6
Rede Geral	—	—	—	27,4	47,5	63,3
Poço ou Nascente	—	—	—	5,9	7,6	7,3
Sem Canalização Interna	—	—	29,8	24,1	29,6	20,6
Rede Geral	87,0	84,4	—	5,4	7,4	6,7
Poço ou Nascente	—	—	—	18,7	22,2	14,0
Outra	—	—	45,9	42,6	15,1	8,8
						—
Uso da Instalação Sanitária	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Exclusivo do Domicílio	14,8	33,0	49,9	60,6	68,2	—
Rede Geral	14,8	8,6	13,1	13,2	25,8	—
Fossa Sêptica	—	4,5	10,7	13,4	13,8	—
Fossa Rudimentar	—	—	—	29,7	24,9	—
Outro	—	19,9	25,1	4,3	3,7	—
Comum	95,2	67,0	50,1	39,4	8,2	—
Não Tem	—	—	—	—	21,8	—

FONTES: IBGE, apud Jaguaribe (1986), e PNAD (1986).

Características dos Domicílios Particulares Permanentes — 1986

	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Forma de Abastecimento D'Água	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Rede Geral	69,9	81,89	47,44	84,63	65,36	58,84
Poço ou Nascente	21,3	14,28	23,67	13,77	33,57	87,50
Outra Forma	8,77	3,71	28,29	1,59	1,07	2,66
Uso da Instalação Sanitária	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Exclusivo do Domicílio	77,8	83,7	52,4	88,7	86,2	78,2
Rede Geral	29,7	35,2	5,1	52,6	48,9	22,2
Fossa Séptica	16,4		10,7	13,4		
Fossa Rudimentar	28,2	48,5	31,6	17,2	37,2	56,0
Outro	3,5		2,0	5,6		
Comum	5,0	16,6	2,4	5,3	6,2	7,4
Não Tem	17,2	2,8	45,1	6,0	7,6	14,4

FONTES: IBGE, PNAD (1984), *apud* Jaguaribe (1986) e PNAD (1986).

OBS.: Exclusiva população rural da região Norte (dados de "uso de instalação sanitária" referentes a 1984).

Os gastos públicos em 1986 na área de saneamento (água e esgoto) foram estimados pelo Banco Mundial (1988) no valor de US\$ 1,3 bilhão, ou cerca de 3% do total dos programas "sociais" nos três níveis de governo. Apesar do relativo sucesso obtido nesta área, como pode ser constatado pela evolução do número de famílias atendidas, o estudo aponta o declínio na parcela dos gastos federais com saneamento. Em 1981, estes gastos absorveram 4,3% do gasto social federal, caindo para 2,3% em 1984, 3,7% em 1985 e 2,8% em 1986.

Da mesma forma como ocorrido na área de habitação e urbanização, os gastos em saneamento vêm sofrendo perdas relativas que poderão resultar no agravamento de vários importantes índices de bem-estar da população brasileira, principalmente se for observado que o problema se concentra pesadamente nas populações carentes. Isto transforma os dispêndios públicos em saneamento em típicos gastos sociais, conforme a conceituação aqui apresentada.

Atividades de saneamento são exemplos típicos de bens públicos. O que os diferencia de um bem privado e, conseqüentemente, faz com que surjam "falhas de mercado" não é o fato de que a demanda por um bem público seja sentida coletivamente — em contraste com bens privados, onde a demanda é sentida individualmente. A diferença surge no fato de que, no caso de um bem público, os benefícios gerados pelo consumo não se restringem a um consumidor individual, mas se estendem também a outros indivíduos. Além disso, o caso do saneamento implica sensíveis economias de escala.

Desta forma, os consumidores não externam voluntariamente sua disposição para pagar pelo uso desses bens, uma vez que: a) sua exclusão não preju-

dicaria o custeio de serviço, pois o custo do mesmo seria rateado por um grande número de consumidores; e *b*) sua inclusão entre os consumidores não altera as quantidades disponíveis para os demais. Trata-se da questão chamada na literatura de *free-rider*.

Nestas condições, surge o problema de como fazer o consumidor revelar suas preferências. Indaga-se, também, da definição dos mecanismos institucionais de atendimento desta demanda e de como custear tais serviços. No Brasil, a questão do saneamento tem sofrido dois tipos de tratamento. Nas áreas urbanas consolidadas, os serviços de água e esgoto vêm sendo implantados pelo poder público, dentro do Plano Nacional de Saneamento, e com o auxílio de uma estrutura altamente centralizada de companhias estaduais de saneamento básico.

O esquema operacional em prática implica alguma recuperação de custos, juntamente com tarifação diferenciada em função do nível econômico do consumidor. Por outro lado, o governo é o maior responsável pelos investimentos e arca com o ônus de captação das verbas financeiras exigidas. Vê-se, portanto, que, no caso de áreas urbanas consolidadas os investimentos são feitos, em sua maior parte, com recursos governamentais, como seria esperado no caso de um bem público, como saneamento.⁹

Os procedimentos são distintos, contudo, no caso de áreas de expansão urbana, onde o modelo é essencialmente baseado em critérios de mercado. A responsabilidade de obras de infra-estrutura vem recaindo sobre a iniciativa privada (construtores e loteadores), num modelo de “urbanização privada” onde os custos são repassados aos adquirentes de imóveis e no qual os padrões técnicos de qualidade e uniformidade dos equipamentos não são atendidos a contento. Em geral, daí advém grande parte das causas da enorme desorganização e ineficiência dos padrões de atendimento da demanda por serviços públicos urbanos.¹⁰

Esta forma de ação — que exige, ademais, que os investimentos efetuar pelos incorporadores privados sejam em seguida doados às companhias saneamento oficiais — acarreta, além de sérios problemas de padronização e outras exigências técnicas, grande iniquidade com relação às famílias residentes ou adquirentes de imóveis na periferia ou em regiões de expansão urbana.

Em realidade, exige-se delas o custeio total dos investimentos com obras de saneamento, ao passo que isto não ocorre no caso de áreas urbanas consolidadas, onde se concentram os segmentos da população com rendimentos mais elevados. Assim, grande parte dos gastos com saneamento nas regiões de expansão urbana não satisfaz os critérios exigidos para serem considerados gastos sociais, trazendo para uma outra realidade os demonstrativos

⁹ São poucos os casos de municípios que não aderiram aos planos estaduais. Nestes casos, a assistência estadual e federal tem sido praticamente nula, num modelo claramente discriminatório contra tais municípios.

¹⁰ Esta tendência de privatização na prestação de serviços públicos como resposta às carências de recursos do setor governamental acha-se também presente em vários outros setores, como educação, saúde e habitação [ver Soares (1988)].

de investimentos “sociais” do governo, usualmente aceitos como indicativos das prioridades do setor público.

De fato, como demonstrado por Lucena (1985), os proprietários da terra urbana absorveram, como renda econômica, a valorização dos imóveis habitacionais, embora nas áreas urbanas consolidadas isto tenha sido o resultado de investimentos públicos. Atendo-se ao mercado habitacional, o autor conclui que os gastos públicos em infra-estrutura urbana deveriam ser concentrados nas áreas periféricas, como forma de aumentar a oferta de terrenos edificáveis e, portanto, dado um nível da demanda, de reduzir seu preço. Segundo Lucena (1985, p. 171), “a análise desenvolvida nos leva a concluir que a atenção do governo deveria concentrar-se prioritariamente no fornecimento de serviços, pelos quais é responsável — infra-estrutura básica (água, luz, esgoto), transporte e lazer —, pois somente assim seria possível induzir a um aumento no consumo de habitações através da diminuição dos preços implícitos pagos por tais serviços e consequente queda no preço final das unidades habitacionais”.

A conclusão, portanto, é que o governo deve reorientar seus investimentos a fundo perdido nas áreas de expansão urbana, praticando, assim, uma efetiva redistribuição indireta de renda, desfazendo-se do atual modelo de “urbanização privada”. Tal reorientação não deve abrir mão da forma de recuperação de custos toda vez que a população-alvo do programa de saneamento não for de interesse social. Apenas neste último caso justifica-se a concessão de subsídios, como já abordado em outras partes deste trabalho.

IV

DIRETRIZES PARA UMA POLÍTICA EFICAZ DE MORADIA E SANEAMENTO

Nesta parte final são apresentadas algumas diretrizes gerais no sentido de permitir que importantes itens do orçamento de gastos do governo sejam efetivamente transformados em gastos sociais, como aqui definidos.

Mayo *et alii* (1986), após examinarem a política habitacional adotada em vários países em desenvolvimento, identificaram alguns problemas na área da moradia e nas respectivas linhas de ação tradicionalmente adotadas na tentativa de superá-los. Em primeiro plano, apontam a notória carência, ou déficit, habitacional. Como reação, prosseguem, a tendência é o Estado assumir a construção de projetos habitacionais.

Cabe notar que o fenômeno pode surgir a partir do crescimento da demanda frente a uma oferta relativamente inelástica, resultando em acentuada elevação nos preços, o que é um fato particularmente visível no mercado de terras urbanas. Alternativamente, o problema pode surgir a partir de uma demanda potencial estruturalmente não lastreada na capacidade de paga-

mento da população de baixa renda. A expansão das mais variadas formas de subabitação é um reflexo desta ocorrência.¹¹

Frente aos custos dos serviços de habitação — que ao longo do tempo vêm mostrando tendência de elevação face às expectativas e exigências da vida moderna —, o déficit habitacional é gerado essencialmente pelo baixo poder aquisitivo das populações de baixa renda dos países mais pobres. Nestes casos, a questão deve ser colocada em termos de um *merit good*. Nos demais, porém, não há por que supor que a produção pública seja capaz de atender com maior eficiência a expansão da demanda de serviços habitacionais. No máximo, caberia ao governo intervir a nível de insumos habitacionais, como no mercado de terras, materiais de construção e disponibilidade de financiamentos, onde as distorções são frequentes.

Porém, caberia ao Estado o fornecimento da infra-estrutura urbana, como serviços básicos de saneamento e outros, mas sempre mediante uma política de recuperação de custos — exceto nos casos de gastos sociais como aqui conceituados — e a partir de uma criteriosa análise de capacidade de pagamento do usuário dos serviços.

A experiência em vários países em desenvolvimento mostra ainda que a construção pública de projetos habitacionais não é capaz de atender à demanda efetiva das populações carentes. Em geral, são projetos caros e emuladores do padrão de vida da classe média. Restam como alternativas a atuação nos processos autoconstrutivos ou então na urbanização de favelas e nas melhorias de outras formas de subabitação. O importante, contudo, é que a atuação do poder público seja restrita à remoção de distorções nos mercados de insumos e de crédito, ou então no fornecimento da infra-estrutura de caráter público, como saneamento e outros tipos de infra-estrutura urbana.

Cabe destacar a importância do problema fundiário na superação do déficit habitacional urbano. Em geral, a mera remoção de favelas em nada contribui para minorar a questão da falta de moradias — apenas causam sua realocação. O fundamental é permitir a regularização das posses para, com isto, atribuir às construções existentes — ainda que precárias — algum valor de mercado. Por si só, esta providência é capaz de suscitar maiores investimentos por parte dos moradores, contribuindo para superar as baixas condições de habitabilidade que caracterizam as favelas e outras formas de submoradias.

Confrontadas com condições de habitabilidade precárias, as autoridades públicas tendem a estabelecer códigos de obras e restrições de uso do solo urbano altamente elitizadas, exigindo ainda dos incorporadores privados a colocação de equipamentos urbanos públicos. Evidentemente, trata-se de uma política altamente equivocada, pois, além de não ser respeitada, introduz elementos causadores de aumento de custos, o que agrava, ao invés de minorar, as condições já precárias de moradia da população de baixa renda.

¹¹ Individualmente, a elasticidade-renda da demanda por serviços habitacionais é menor que a unidade. Neste caso, a proporção da renda alocada à habitação tende a decrescer com a elevação dos rendimentos familiares, o que torna o problema habitacional particularmente angustiante, pois os indivíduos investem proporcionalmente menos de seus rendimentos em moradia. No agregado, contudo, a elasticidade-renda da demanda é superior à unidade, tomando-se o PIB *per capita* como variável independente. Apenas para valores acima da faixa de US\$ 3.500/US\$ 4.000 de renda *per capita* é que a elasticidade-renda da demanda por habitação assume valores abaixo da unidade.

Seja no caso de exigências construtivas, de fixação de requisitos mínimos de infra-estrutura urbana ou de restrições nos padrões de ocupação do solo, tais políticas são, em geral, incompatíveis com o poder aquisitivo da população de baixa renda. Impossibilitando o incremento da oferta de habitação de baixo custo, tais restrições reduzem os investimentos privados e impulsionam a prática da ilegalidade imobiliária.

Urge, portanto, a fixação de exigências e restrições compatíveis com a renda das populações-alvo e com as características sócio-econômicas das diversas áreas urbanas, evitando cercear indevidamente o direito dos cidadãos no sentido de viverem de acordo com seus meios.

BIBLIOGRAFIA

ALBUQUERQUE, Marcos Cintra Cavalcanti de. Habitação popular: avaliação e propostas de reformulação do Sistema Financeiro da Habitação. *Estudos Econômicos*, São Paulo, 16(1), jan./abr. 1986.

Novo pacote da habitação. *Folha de S. Paulo*, 30 de janeiro de 1988.

Gastos sociais no Brasil e os exemplos da habitação e do saneamento. Trabalho apresentado no "Fórum Nacional: Idéias para a Modernização do Brasil". Rio de Janeiro, BNDES, nov. 1988, mimeo.

AZEREDO, Beatriz. Financiamento dos programas sociais — impasses e perspectivas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 22(1), jan./mar. 1988.

BANCO MUNDIAL. *Brazil — public spending on social programs: issues and options*. Banco Mundial, Report n.º 7.086-br, 1988.

CORNIA, G., et alii, eds. *Adjustment with a human face — protecting the vulnerable and promoting growth — a study by Unicef*. Oxford, Clarendon Press, 1987, 2 v.

FAGNANI, E., et alii. *Recessão e financiamento de políticas sociais*. São Paulo, Fundap, set. 1986, mimeo.

FUNDAP. *Evolução e impasses do crédito*. São Paulo, Instituto de Economia do Setor Público, 1988 (Relatório de Pesquisa, 4).

HELLER, P., et alii. *The implications of fund imposed adjustment programs for poverty — experiences in selected countries*. Washington, IMF, 1988 (Occasional Paper, 58).

IBGE/UNICEF. *Perfil estatístico de crianças e mães no Brasil: aspectos sócio-econômicos da mortalidade infantil em áreas urbanas*. Rio de Janeiro, IBGE, 1986.

- JACUARIBE, II., org. *Brasil 2000*. São Paulo, Brasiliense, 1986.
- LUCENA, J. M. P. de. *O mercado habitacional no Brasil*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1985 (Série Teses, 9).
- LUQUE, C., DIAS, G., SOARES, P. T., MACEDO, R., e SILBER, S. *Sair da crise: uma análise dos problemas econômicos atuais e diretrizes para enfrentá-los*. São Paulo, IBCB, 1988.
- MACEDO, Roberto. *A política social e a estratégia de desenvolvimento*. Trabalho apresentado no "Fórum Nacional: Ideias para a Modernização do Brasil". Rio de Janeiro, BNDES, nov. 1988, mimeo.
- MAYO, S. K., et alii. Shelter strategies for the urban poor in developing countries. *Research Observer*, 1(2), The World Bank, jul. 1986.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. *Censo das favelas do município de São Paulo – dados preliminares*. São Paulo, PMSP/SEHAB/HABI, 1988.
- REZENDE, Fernando. O financiamento da política social. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, 10(1):123-46, abr. 1980.
- REZENDE, F., DIAS, M. L. M., e FABISIEWICZ, G. Encargos versus recursos. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 18(3), jul./set. 1984.
- RODRIGUEZ NETO, E. O "social" na Nova República. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 21(4), out./dez. 1987.
- SCHONTAG, J.S. SFH: planos e alternativas de financiamento. *Conjuntura Econômica*, Rio de Janeiro, FGV, set. 1984.
- SEPLAN. *Programa de ação governamental 1987-1991*. Brasília, 1987.
- SILVA, P. L. B. Políticas governamentais e perfis de intervenção: reflexões acerca da análise de intervenção estatal. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 20(2), abr./jun. 1986.
- SOARES, T. Contradições aparentes nas políticas sociais. *Revista São Paulo em Perspectiva*, 2(1), jan./mar. 1988.
- SOUZA, Herbert de. A Nova República e as políticas sociais. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 21(4), out./dez. 1987.
- TEIXEIRA, S. M. F. I fórum de administração de políticas sociais. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 21(4), out./dez. 1987.
- UNICAMP. *Brasil 1985 – relatório sobre a situação social do país*. São Paulo, Unicamp/Núcleo de Estudos de Políticas Públicas, 1987, 2 v.
- . *Brasil 1986 – relatório sobre a situação social do país*. São Paulo, Unicamp/Núcleo de Estudos de Políticas Públicas, 1988.

Avaliação Político-Institucional do Proálcool: Grupos de Interesse e Conflito Interburocrático *

Maria Helena de Castro Santos

DA ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (ENAP)

Embora reconheça que os aspectos técnicos, tecnológicos e econômicos de uma dada política pública ou programa de governo são, sem dúvida, parâmetros básicos da decisão, o presente trabalho tem por objetivo chamar a atenção para a relevância de seus aspectos político-institucionais, geralmente negligenciados e que, por assim dizer, têm poder de veto sobre os demais aspectos. Dentro da cadeia decisória, privilegia-se o processo de avaliação, utilizando-se, como ilustração, o caso do Proálcool. A primeira seção apresenta o processo de tomada de decisão como um jogo de poder; a segunda oferece uma avaliação do Proálcool do ponto de vista político-institucional, sugerindo que a base de tal avaliação deva ser uma medida, ainda que qualitativa, da resolução dos conflitos dos atores (públicos e privados) participantes do processo de decisão; e, finalmente, a última analisa os limites político-institucionais da reavaliação a que o Programa está sendo submetido.

INTRODUÇÃO

Este trabalho dirige-se aos planejadores e tomadores de decisão dos órgãos públicos do país, sobretudo àqueles que incorporaram o *ethos* técnico-racional que acompanhou o modelo de desenvolvimento adotado no Brasil pós-1964. O objetivo é chamar a atenção para a relevância dos aspectos político-institucionais na formulação, implementação e avaliação de um programa de governo ou política pública. O caso do Programa Nacional do Alcool (Proálcool) será usado como ilustração.

Muito embora os aspectos técnicos, tecnológicos e econômicos de uma política sejam, indubitavelmente, parâmetros básicos da decisão, esta se dá sempre, e em última instância, ao nível político. Este é um dado da reali-

* Uma primeira versão deste texto foi preparada para o Programa Finep/PNUD/Unesco, "Capacitação para o Processo de Tomada de Decisões Científicas e Tecnológicas na Área de Energia", e apresentada no XI Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, em Aguas de São Pedro, São Paulo, 20-23 de outubro de 1987. Agradeço a leitura cuidadosa e as sugestões de Ronaldo Serôa da Motta ao texto anterior, assim como também os comentários e críticas do Conselho Editorial desta revista.

dade com o qual o decisor e o planejador inevitavelmente irão se defrontar. Portanto, em vez de considerar a política como "politicagem", fator de distorção, incompetência e mesmo corrupção, a impedir que se adotem as "melhores alternativas" (do ponto de vista econômico, técnico ou tecnológico), os planejadores fariam melhor se incorporassem a dimensão política em suas análises. Conhecer o cenário político-institucional que envolve o programa ou política pública possibilitará aos decisores avaliar melhor as decisões a serem tomadas (seus efeitos, possibilidades de implementação, etc.) e, portanto, melhor decidir.

A primeira seção deste trabalho apresentará a tomada de decisão enquanto processo político. A segunda seção oferecerá, a título de ilustração, uma avaliação do Proálcool de uma perspectiva político-institucional. Finalmente, a última seção, baseada na avaliação anterior, analisará brevemente os limites político-institucionais da reavaliação a que o Proálcool está sendo submetido, dado o declínio substancial do preço do petróleo no mercado internacional e as importantes mudanças ocorridas no plano da política econômica interna.

I POLÍTICA PÚBLICA: A TOMADA DE DECISÃO COMO UM PROCESSO POLÍTICO

O processo decisório de um programa de governo ou política pública é, sobretudo, um jogo de poder.

No Brasil autoritário pós-1964, os principais atores ou parceiros desse jogo são as agências burocráticas (atores públicos) envolvidas no processo de tomada de decisão e os grupos sociais (atores privados ou sociais) afetados que detenham a capacidade de influenciar este processo. Se é verdade que as agências burocráticas agem em função de algum interesse público, não é menos verdade que essas instituições tendem a desenvolver interesses próprios, atuando no sentido de fortalecer sua posição institucional pela definição e/ou ampliação de sua jurisdição dentro do aparelho de Estado. Com os instrumentos de controle social restringidos ou excluídos e o papel do Congresso reduzido ao mínimo, o processo de tomada de decisão passa-se basicamente dentro do aparelho de Estado. Influenciar a decisão depende, assim, da capacidade dos atores sociais de ter acesso ao aparelho de Estado. Nesse caso, o recurso de poder relevante é, sem dúvida, o poder econômico. Capazes, portanto, de participar do jogo político e influenciar a decisão são aqueles grupos que, afetados por determinado programa de governo ou política pública, pertencem ao chamado "grande capital". De fora ficam os grupos sociais desprivilegiados, sem possibilidades de influenciar políticas

que afetam diretamente sua existência. Esta situação tenderá a se modificar na Nova República, na medida em que novos canais de participação e controle social são abertos ou reutilizados (por exemplo, a revitalização do Congresso e suas CPI, o fortalecimento das organizações sindicais, a maior circulação de informação), tornando o processo decisório mais transparente e permeável às pressões da sociedade em geral.

Dada, então, uma gama de possibilidades determinada pelos parâmetros básicos de decisão (econômicos, técnicos e tecnológicos), os atores em confronto, tanto públicos como privados, pressionam, na medida dos seus recursos de poder, pela alternativa de sua preferência. Do confronto emerge, finalmente, a alternativa vencedora, que, usualmente, se expressa numa lei, decreto, memorando de intenções ou equivalente. O arranjo institucional até aí montado para formular e implementar a política pública em questão, e que serviu também como referência básica da ação, ajusta-se, agora, à nova configuração política. O arranjo ou sistema institucional cumpre, assim, o duplo papel de parâmetro e objeto da ação.

Este, porém, será apenas o primeiro *round* de um jogo político que se renova a cada instante, quer pela ação dos perdedores desse primeiro confronto que continuarão a pressionar por suas preferências e conseqüente revisão das decisões tomadas (razão pela qual muitos decretos, leis e acordos tornam-se letra morta), quer pelo surgimento de novas situações. Estas podem ocorrer por mudanças ao nível macro, tanto externo como interno (ex.: novas tendências do mercado internacional, surgimento de uma nova tecnologia, mudança de governo), pela alteração de políticas afins (ex.: uma nova política agrícola produzindo efeitos secundários na política energética) ou ainda pela substituição de ocupantes de cargos política e administrativamente importantes (ex.: um novo ministro com preferências distintas do seu antecessor quanto a questões em pauta).

De forma mais concreta, pode-se dizer que o processo de tomada de decisão abrange as fases de formulação, implementação e avaliação.

A formulação de um programa ou política pública requer a definição de:

- a) um arranjo institucional das agências burocráticas envolvidas, estabelecido para formular (e implementar) a política pública ou o programa em questão;
- b) modos de representação de interesses de atores sociais afetados; e
- c) mecanismos de decisão, ou seja, formas de interação entre as agências burocráticas envolvidas e os atores sociais, a decisão emergindo como produto dessa interação.

Uma vez formulado o programa ou política pública, pelo conjunto de decisões dinamicamente tomadas segundo o processo referido acima, passa-se à fase da implementação. Vale notar, contudo, que implementação é formulação em processo, sendo sua distinção de ordem puramente analítica. Ambos são, assim, processos dinâmicos, em perpétua mudança e mútuo ajustamento.

A condição *sine qua non* para que um programa saia do papel, isto é, que seu processo de formulação e implementação chegue a bom termo, é a acomodação política de todos os interesses em jogo. O conflito (e a acomodação de interesses) se dá a dois níveis.

a) Interburocrático

Aqui as agências burocráticas envolvidas disputam o controle do programa ou política pública, tratando de aumentar seu espaço e esclarecer as respectivas jurisdições. Da resolução desse conflito emerge a definição do sistema ou arranjo institucional, incluindo-se a definição dos centros de decisão da política em formulação.

Um centro de decisão pode ser definido como o *locus* para o qual as demandas e pressões dos grupos de interesse são dirigidas e onde as decisões são efetivamente tomadas. Um centro de decisão impõe-se como tal quando, no contexto do conflito interburocrático, não se subordina a nenhuma outra instância burocrática. Pode ser uma agência burocrática, um conselho ou uma comissão. Uma política ou programa pode ter um ou mais centros de decisão, os quais podem ainda ser monolíticos ou fragmentados, conforme componham-se de uma ou mais agências burocráticas.

b) Interface entre os grupos sociais afetados com capacidade de participação (o "grande capital") e o aparelho de Estado

Aos atores sociais coloca-se aqui como fazer chegar suas demandas aos centros de decisão, todos localizados dentro do aparelho de Estado, local privilegiado do processo de tomada de decisão no Brasil autoritário pós-1964, conforme visto. Trata-se, então, de estabelecer formas de representação de interesses e mecanismos de decisão.

Uma vez ocorrendo a acomodação política dos interesses em disputa, estabelecendo-se com clareza os centros de decisão, chega-se a um formato institucional satisfatório e definem-se formas de comunicação entre os parceiros em jogo. Mecanismos de decisão são, então, postos em funcionamento. A possibilidade de resolução dos conflitos é, agora, concreta. Conseqüentemente, as decisões passam a fluir, e as chances de um programa de governo ou política pública sair do papel tornam-se reais.

Uma vez implementado e institucionalizado, um programa requer avaliações e reajustes periódicos, quer em face de novos acontecimentos ou situações, quer para "correção de rota" com relação aos objetivos anteriormente definidos ou redefinidos ao longo do processo de implementação. Naturalmente, as recomendações que se seguem ao processo de avaliação de um programa podem incluir pura e simplesmente o seu corte.

A avaliação de um programa pode obedecer a critérios e perspectivas várias. Um mesmo programa pode ser considerado um sucesso ou um fracasso por diferentes grupos afetados. Tomadores de decisão podem optar por apoiar

um programa com taxa social de retorno negativa em nome de objetivos políticos e econômicos maiores. Sua viabilidade econômica pode, ao mesmo tempo, ser avaliada positiva ou negativamente por diferentes participantes do processo de decisão ou analistas externos (ex.: intelectuais e especialistas da área). Com treinamento, experiência, atitudes e motivações variadas, ocupando lugares diferenciados na estrutura do processo de decisão ou na hierarquia social em geral e, portanto, com prioridades distintas, avaliadores do programa podem atribuir-lhe diferentes objetivos e avaliá-lo de acordo.

O processo de avaliação é, portanto, eminentemente político, mesmo que se utilizem critérios e métodos considerados científicos e objetivos, tais como os de eficácia (objetivos *versus* resultados) e eficiência (otimização da alocação de recursos dados os objetivos definidos ou, de outra forma, máxima obtenção dos objetivos dada a disponibilidade de recursos).¹ Tais critérios devem informar, de maneira essencial, o julgamento dos planejadores e tomadores de decisão, mas não podem e não devem substituí-lo como um todo.²

Reconhecida, assim, a importância de avaliações técnicas e econômicas de um programa e chamada a atenção para seu invólucro político, destaca-se, agora, a relevância de avaliações político-institucionais propriamente ditas, geralmente negligenciadas, mas essenciais à viabilização de reajustes porventura recomendados. Avaliar um programa do ponto de vista político-institucional é ter uma medida da resolução dos conflitos e da acomodação de interesses entre os atores (públicos e privados) participantes do processo de decisão, bem como das possibilidades de novos arranjos satisfatórios, com novas manipulações dos instrumentos de política, para atender a correções necessárias.

A avaliação de um programa segundo esta perspectiva requer a montagem de um cenário político-institucional. Para tal é necessário identificar:

a) os atores, públicos e privados, participantes do processo de decisão; igualmente importante é a identificação dos que, embora afetados pelo programa ou política, não participam do processo decisório, bem como a avaliação da sua capacidade potencial de participação;

b) o arranjo institucional montado para formular e implementar o programa, modos de representação de interesses dos atores sociais e mecanismos de decisão; e

c) quem perde e quem ganha.

Segue-se, a título de ilustração, uma avaliação do ponto de vista político-institucional do Proálcool.

¹ Ver Wildavsky (1966), para uma clássica crítica à neutralidade da análise de custo-benefício.

² Hirschman oferece interessante visão da utilidade da análise de custo-benefício, sugerindo que ela vem a ser um instrumento adicional do julgamento, não podendo, contudo, substituir o *feeling*, a intuição e a discricão intuitiva da *raison raisonnée* [cf. Hirschman (1967, p. 8)].

II

AValiação político-institucional do Proálcool: UMA ILUSTRAÇÃO

Em trabalhos anteriores [cf. Santos (1985 e 1987)]³ elaborei análise compreensiva do processo de formulação e implementação do Proálcool, cobrindo a primeira (mistura álcool anidro-gasolina, 1975/78) e a segunda (carros movidos a álcool hidratado, a partir de 1979) fases do Programa, segundo a abordagem descrita acima. Examinei, assim, a cada instante relevante, o comportamento dos mercados internacionais de petróleo e açúcar, registrando os choques de petróleo, as altas e as prolongadas baixas no mercado do açúcar, o impacto da situação combinada desses dois mercados nas políticas econômica e energética do país (parâmetros básicos da decisão) e seu reflexo nas ações dos atores participantes do processo de decisão do Proálcool. Foram identificadas, dessa forma, as principais questões, problemas e gargalos de cada fase do Programa, mapeado o conflito que suscitavam e as soluções encontradas. Vale a pena, a título de ilustração, algumas breves indicações.

Na primeira fase do Proálcool, criado em novembro de 1975 pelo Decreto-Lei n.º 76.593, o processo de tomada de decisão tem como parâmetros a relativa estabilização dos preços de petróleo no mercado internacional (e mesmo seu declínio em termos reais nos anos que se seguem ao primeiro choque) e a drástica mudança da situação do mercado internacional de açúcar, cujos preços sobem na mesma velocidade com que descem, atingindo pico sem precedentes em novembro de 1974, no curto período de dois anos. Preços altos do açúcar implicam resistência ao desvio da matéria-prima para a fabricação de álcool, enquanto preços baixos do produto, ao contrário, incentivam os produtores à produção de álcool. A pronta recuperação do balanço de pagamentos, mesmo que às custas do rápido crescimento da dívida externa, e o arrefecimento de preocupações com a segurança nacional levam ao afrouxamento da urgência da substituição de derivados de petróleo e permitem aflorar divergências dentro da burocracia governamental quanto a vários aspectos do Programa, inclusive seus objetivos, provocando seu atraso.

A crise do açúcar, sentida internamente a partir de 1976 com o grande acúmulo de estoques, forneceria o estímulo necessário ao Programa, permitindo que a meta de três bilhões de litros de álcool para 1980 fosse cumprida. Dentro deste contexto surgem e desenvolvem-se várias questões, envolvendo vários grupos de interesse e agências burocráticas: *tipo de destilarias*: anexas ou autônomas (produtores de açúcar e álcool em geral), Cooperativa Central dos Produtores de Açúcar e Alcool do Estado de São Paulo (Copersucar), Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA), Ministério da Indústria e do Comércio

³ Estes trabalhos, que constituem a fonte básica da análise e informações que se seguem relativas ao Proálcool, basearam-se em exaustiva análise de recortes de jornais, minucioso exame da legislação básica pertinente, dados estatísticos e documentos governamentais, além de entrevistas com representantes das agências burocráticas e grupos de interesse envolvidos no Programa.

(MIC); *proporção de álcool anidro na mistura carburante*: IAA, MIC, Conselho Nacional do Petróleo (CNP), Centro Tecnológico da Aeronáutica (CTA), indústria automobilística; *matéria-prima*: cana ou mandioca — IAA, CTA, Secretaria de Tecnologia Industrial (STI), Petrobrás, produtores de açúcar e álcool em geral; e *uso final*: combustível ou *input* para a indústria química — STI, CTA, MIC, Ministério das Minas e Energia (MME), Secretaria de Planejamento (Seplan), representantes da indústria química. Problemas importantes dessa fase são o longo tempo de processamento dos pedidos de financiamento para expansão ou construção de novas destilarias produtores de álcool, fabricantes de destilaria, Comissão Nacional do Alcool (CNAL), Comissão Executiva Nacional do Alcool (Cenal), Banco Central e agentes financeiros, principalmente o Banco do Brasil, MIC, Seplan, Presidente Geisel — e, como consequência, a corrosão pela inflação do valor solicitado — produtores de álcool, fabricantes de destilarias, MIC. Com o crescimento acelerado da produção de álcool a partir de 1977, fica logo evidente um importante gargalo do Proálcool: a inadequação do sistema de tancagem e distribuição do país — controle pela Petrobrás ou pelas companhias distribuidoras privadas, MIC, MME, CNP, Petrobrás, companhias distribuidoras de petróleo, Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores (Anfavea).

A expectativa do esgotamento próximo da capacidade de absorção de álcool anidro na mistura carburante coincide com o segundo choque do petróleo, cujos graves efeitos na economia determinam a superação de divergências e conflitos interburocráticos. O Proálcool, como o mais adiantado dos programas de fontes alternativas, recebe grande ênfase: decide-se entrar em sua segunda fase, a de carros movidos à álcool (hidratado), estabelecendo-se a nova meta de 10,7 bilhões de litros de álcool em 1985. O mercado internacional do açúcar, com a exceção de efêmera alta entre meados de 1979 e o final de 1980, mantém-se fraco, juntando-se, assim, à Opep para fornecer forte estímulo ao Proálcool. Muitos problemas têm que ser enfrentados, não só os herdados da primeira fase e citados acima, como também os próprios da nova fase, tais como: *maiores recursos*:⁴ termos de financiamento do Banco Mundial — fabricantes de destilarias, Associação Brasileira para o Desenvolvimento das Indústrias de Base (Abdib), Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica (Abinee), Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos (Abimaq), MIC, Seplan, Ministério da Fazenda, Cenal, Vice-Presidente da República — e participação de capital estrangeiro na produção de álcool — MIC, Senal, Petrobrás, MME, Seplan, Vice-Presidente da República, produtores de álcool, um grupo de militares, Anfavea; e *desenvolvimento de tecnologia para motores a álcool*: MIC, MME, CTA, STI, CNP, representantes de retíficas, fabricantes de automóveis (Anfavea). Tudo isto sem falar na difícil tarefa de conseguir o engajamento e o comprometimento da indústria automobilística com o Proálcool e na criação de instrumentos corretos de incentivo aos consumidores do carro a álcool, capazes por si só de derrubar o Programa.

⁴ A segunda fase do Programa coincide com a exaustão da capacidade de expansão das destilarias anexas. A nova fase seria baseada em destilarias autônomas, de custo três vezes superior ao das anexas.

À proporção que as questões e problemas foram se resolvendo, criavam-se condições para a institucionalização do Proálcool. Produção, distribuição e consumo são hoje, assim, atividades bem integradas. Conforme visto, contudo, só foi possível o encaminhamento das questões e a resolução dos problemas apontados na medida em que se criou, ao nível político-institucional, possibilidades de capturar e resolver o conflito que surgia a cada instante, permitindo a acomodação dos interesses em jogo.

Segue-se uma análise desse processo, ou, em outras palavras, uma avaliação político-institucional do Programa.

Durante sua primeira fase, importantes atores, sobretudo os produtores de açúcar e álcool e os plantadores de cana, queixavam-se da extrema fragmentação da estrutura de decisão. Acreditavam que o grande número de agências burocráticas envolvidas no Proálcool, com pronunciamentos e ações contraditórios, era a causa importante das dificuldades de implementação do Programa. Queixavam-se, além do mais, de não saber para onde ou como dirigir suas demandas.

O protesto dos produtores de açúcar e álcool e dos plantadores de cana, os mais tradicionais atores da política de álcool combustível, refletia o momento de desorientação caracterizado pelo dismantelamento da estrutura decisória anterior,⁵ sem que uma nova tomasse o seu lugar, apesar de formalmente criada pelo Programa. No desenrolar da segunda fase do Proálcool as queixas desaparecem, e todos os grupos de interesse declaram-se satisfeitos. Desenvolve-se, portanto, ao nível político, o processo de construção da estrutura decisória do Proálcool, do qual serão indicados os aspectos mais relevantes.

II.1 – Os Atores

Anota-se, em primeiro lugar, o grande número de atores, tanto públicos como privados, envolvidos no Programa, o que torna o processo de construção de sua estrutura decisória especialmente complexa.

Entre os atores públicos, sem a pretensão de cobrir todo o universo, citam-se: o Presidente da República, os Ministérios da Indústria e do Comércio, das Minas e Energia, da Fazenda e da Agricultura e a Secretaria de Planejamento; o Conselho de Desenvolvimento Nacional, a Comissão Nacional de Energia e a Comissão Seplan de Energia; o Conselho Nacional do Alcool e a Comissão Executiva Nacional do Alcool; o Conselho Nacional de Petróleo e a Petrobrás; o Instituto do Açúcar e do Alcool, a Secretaria de Tecnologia Industrial e o Conselho de Desenvolvimento Industrial; o Conselho Monetário Nacional, o Banco Central e agentes financeiros.

⁵ Na política do álcool anterior ao Proálcool, o Banco do Brasil centralizava as decisões relativas aos recursos financeiros. Ao IAA, criado em 1933, cabia inicialmente toda a responsabilidade pela produção e distribuição da mistura carburante. Com a criação do CNP, em 1935, encarregado de regular e controlar a oferta de petróleo e seus derivados no país, este passa a acumular gradativamente todo o poder de decisão sobre a distribuição da mistura álcool anidro-gasolina, terminando por adquirir poder de veto sobre a política da mistura carburante como um todo. Para análise detalhada da estrutura decisória anterior ao Proálcool, ver Santos (1987, pp. 78-9).

Os atores sociais, conforme visto acima, restringem-se, no Brasil autoritário pós-1964, aos grandes proprietários. Sua importância cresce ou decresce conforme as questões em pauta, as circunstâncias externas e internas e a fase do Programa. Os mais relevantes são: plantadores de cana, usineiros, proprietários de destilarias autônomas, fabricantes de destilarias, montadoras de automóveis e seus respectivos sindicatos e associações de interesses.

Trabalhadores rurais e pequenos proprietários estão fora do processo de decisão do Proálcool. Embora afetados diretamente pelos seus efeitos, tais como mudanças na estrutura da propriedade da terra com o deslocamento da lavoura de subsistência e a extinção de pequenas propriedades, esses grupos sociais têm pouca capacidade de expressar suas preferências e pressionar por suas demandas. É bem verdade que, desse 1979, os canavieiros de Pernambuco têm entrado regularmente em greve por ocasião do seu dissídio coletivo. Menciona-se também os movimentos grevistas do interior de São Paulo. Sua influência no Proálcool tem sido, entretanto, no máximo indireta. Quando os produtores de açúcar e álcool barganham com o governo o aumento dos preços de álcool e açúcar, jogam com a possibilidade de disrupção social caso não possam pagar salário de subsistência mínimo.

II.2 — O Conflito Interburocrático e a Construção do Sistema Institucional

Durante a fase de gestação do Proálcool desenvolve-se forte conflito interburocrático pelo seu controle, já que a estrutura decisória anterior não se mantém, quer pelas novas circunstâncias, quer pela nova escala de produção de álcool.

O conflito surgiu intenso entre o IAA e a Petrobrás e, em menor escala, o CNP. Ao nível ministerial, ele ocorreu entre o MIC e o MME. Enquanto o MME e a Petrobrás atuavam independentemente, mas geralmente em consonância, o MIC e o IAA, apesar de seus vínculos administrativos, colocavam-se quase sempre em campos opostos.⁶

O IAA, a cargo da política do açúcar e do álcool desde a sua criação, em 1933, vinha, nos últimos anos, perdendo progressivamente suas atribuições para outros órgãos. O controle do novo Programa era, assim, vital para sua estratégia de sobrevivência. Tanto mais que os recursos do Fundo Especial de Exportação, fundamental na composição do orçamento do Instituto, estava quase exaurido. Para a poderosa Petrobrás, até então no controle da política de combustíveis líquidos do país, a produção de um combustível nacional em larga escala sem a sua participação poria em risco sua própria identidade institucional. O CNP, por sua vez, desempenhara papel proeminente na política de álcool combustível anterior ao Proálcool: detinha o controle das atividades de distribuição e o poder de veto sobre a política da mistura carburante como um todo. Este poder é exercido ao fundar a

⁶ A origem das tensas relações entre o então Ministro da Indústria e do Comércio (Severo Gomes) e o Presidente do IAA (Tavares do Carmo) está na política de sucessão do governo anterior.

década de 50, época em que a mistura álcool-gasolina passa a ser mais cara que a gasolina pura. Quando a política da mistura carburante é retomada com o Proálcool, o CNP tenta manter sua importância anterior e entra na disputa do controle do Programa, embora de forma menos aguerrida, por assim dizer, que o IAA e a Petrobrás.

Num determinado momento da fase de gestação do Programa, a questão do controle governamental sobre a comercialização do álcool de todos os tipos e para todos os usos une todas as agências burocráticas contra a Copersucar, em vigorosa oposição ao monopólio estatal. Estas agências cooptam, inclusive, grupos de interesse, como a Associação Brasileira das Indústrias Químicas (Abiquim) e a Federação da Agricultura do Estado de São Paulo (Faesp) [cf. Santos (1985, pp. 278-82)]. Mas mesmo este episódio serve à disputa interburocrática, enfraquecendo o IAA, pleiteante do monopólio, e, como consequência, fortalecendo a Petrobrás.

A disputa pela liderança na formulação da política da mistura carburante prolongar-se-ia por cerca de um ano e meio, com vários episódios adicionais, idas e vindas, alianças se fazendo, desfazendo e refazendo. O primeiro confronto aberto passa-se entre o IAA e o MIC e resulta no Decreto n.º 75.966, de julho de 1975, que privilegia todas as preferências do MIC (por exemplo, destilarias anexas), além de enfraquecer mais ainda a autoridade do IAA sobre a política do álcool, transferindo para o Conselho de Desenvolvimento Econômico o controle que o Instituto ainda detinha sobre a produção e o comércio do álcool anidro para uso carburante. As divergências entre os dois órgãos não impedem que eles se alinhem contra as pretensões do MME da Petrobrás no sentido de controlarem o Programa — especialmente quando a questão do controle estatal da comercialização do álcool passa a dominar a agenda de decisão —, ou que se juntem aos Ministérios da Agricultura e das Minas e Energia contra o CNP em momentos de maior pressão desse órgão [cf. Santos (1985, pp. 261-2)].

Quando é criado um grupo de trabalho interministerial encarregado de formular as diretrizes da política de álcool combustível, uma de suas atribuições é recomendar ao CDE um formato institucional para o Proálcool ou, em outras palavras, definir o controle do Programa. O MIC e o MME mostram-se irredutíveis em suas posições e, após duas reuniões infrutíferas do Conselho de Desenvolvimento Econômico, o Presidente Geisel decide-se pelo formato de colegiado. Assim, o Decreto n.º 76.593/75 que cria o Proálcool estabelece a Comissão Nacional do Alcool, presidida pelo Secretário-Geral do MIC e tendo membros representantes da Secretaria Geral da Sepplan e dos Ministérios das Minas e Energia, da Fazenda, da Agricultura e do Interior.

Ao nível do segundo escalão, o decreto aponta, como grande vitorioso, o Conselho Nacional do Petróleo, que recupera seu controle anterior sobre a política do álcool combustível e o expande para incluir agora o álcool destinado à indústria química. Ao IAA resta o controle sobre o álcool destinado a outros fins e sobre o melão. Quanto à Petrobrás, sua participação no novo Programa se restringiria à sua distribuidora.

Tanto o IAA como a Petrobrás, contudo, viriam a ocupar lugar fundamental no Programa. O IAA consegue maior participação em virtude do conhecimento técnico que acumulou sobre a agroindústria canavieira durante mais de quatro décadas de existência e em virtude do papel de “representante” dos interesses de seus “clientes” (produtores de açúcar e álcool e plantadores de cana) *vis-à-vis* outras agências burocráticas. Assim, embora sem o poder de formular diretivas para a política de álcool combustível, o IAA tornou-se imprescindível tanto para a Comissão Nacional do Alcool como para sua futura substituta, a Comissão Executiva Nacional do Alcool (Cenal).⁷ A Petrobrás, por sua vez, após algumas tentativas infrutíferas de entrar na produção de álcool,⁸ consegue firme controle do sistema de distribuição e tancagem, em detrimento das companhias distribuidoras de derivados de petróleo.⁹

No que diz respeito à disputa MIC *versus* MME, esta continuaria por toda a primeira fase do Proálcool, apesar da criação da Comissão Nacional do Alcool, ou seja, a resolução dos conflitos interburocráticos ao nível formal, isto é, através de instrumentos jurídicos, não põe um ponto final nas disputas. O Decreto n.º 76.593/75, que cria o Proálcool, representa assim, simbolicamente, o primeiro *round* de um conflito que se refaria ao longo dos anos seguintes e só se resolveria quando finalmente vieram a se estabelecer politicamente os espaços do MIC, do MME, da Petrobrás, do IAA e do CNP.

II.3 – A Definição dos Centros de Decisão

Tanto na fase da mistura carburante como na fase de carros movidos puramente a álcool, o arranjo institucional estabelecido para implementar o Programa inclui três centros principais de decisão: o centro ligado às atividades de produção (da plantação da cana à produção do álcool nas usinas), o centro relativo às atividades de distribuição (da coleta de álcool nas usinas até a venda aos consumidores) e o centro das atividades de financiamento (administração e regulação dos recursos financeiros e suas aplicações).

Como foi visto acima, a fase de gestação do Programa caracterizou-se por forte competição entre as agências burocráticas para o controle das atividades de produção e distribuição. Nesse momento, os centros de produção e distribuição ainda não haviam sido delineados. As questões de financiamento, seguindo a tradição da política do álcool combustível, seriam objeto de um centro de decisão em separado.

⁷ Entrevistas com representantes dos produtores de açúcar e álcool e fabricantes de destilarias atestam este fato. As palavras usadas por um membro da equipe da Copersucar, em São Paulo, em 20 de dezembro de 1982, resumem o sentimento generalizado desses atores ligados à produção de álcool: “A Cenal sem o IAA não é nada.”

⁸ Para uma avaliação do papel da Petrobrás no Proálcool, conflitos e alianças com os produtores de álcool, suas frustradas tentativas de entrar na produção e total sucesso no controle da distribuição de álcool, ver Santos (1985, pp. 395-411).

⁹ Para se ter uma idéia, em 1982 a Petrobrás já era responsável, através de seus sistemas de dutos, navios-tanque e caminhões, por 50% da distribuição do volume físico do álcool (tanto anidro como hidratado). Em São Paulo e adjacências esta proporção attingia 100% para os dois tipos de álcool. Possuía, ainda, a sua distribuidora, naquele ano, a maioria dos postos de distribuição de álcool.

Durante a fase da mistura álcool-gasolina, o centro de distribuição ficou sob o comando do CNP, já que o IAA perdeu suas atribuições históricas sobre a distribuição do álcool combustível e a Petrobrás não conseguiu abrir espaço nesta área. De fato, o IAA, encarregado de coletar o álcool das usinas, pagar os produtores e distribuí-lo para as companhias distribuidoras de derivados de petróleo, revela-se incapaz de cumprir suas funções, dada a nova escala de produção requerida. É, em 1978, após intensa disputa pelo controle do sistema de distribuição e tancagem entre a Petrobrás e as companhias distribuidoras privadas, o CNP (Resolução n.º 18/78) revoca toda a autoridade do IAA sobre a distribuição do combustível e atribui às distribuidoras em geral, tanto às privadas quanto à Petrobrás Distribuidora S/A., a responsabilidade de comprar o álcool diretamente das usinas e transportá-lo aos centros de mistura. Se, contudo, o IAA perderia de fato qualquer controle sobre as atividades de distribuição daí por diante, este certamente não seria o caso da Petrobrás, como se verá a seguir.

Já o centro relativo às atividades de produção caracterizar-se-ia, durante toda a primeira fase do Proálcool, por intenso conflito interburocrático, embora o decreto de criação do Programa tornasse bastante claras as atribuições dos órgãos em disputa (ver acima). Assim, o IAA, apesar de relegado ao segundo plano, abre o seu espaço e torna-se imprescindível ao Programa pelos motivos acima expostos. A Petrobrás continua a pressionar para entrar na produção, concentrando-se, nessa primeira fase do Programa, na frustrada tentativa de produzir álcool de mandioca. Já a Comissão Nacional do Alcool, como se viu, não resolveu o conflito MIC *versus* MME, tornando-se antes um colegiado que meramente agregava agências em disputa.

O centro de decisão das atividades financeiras do Programa, embora fragmentado, não é palco de disputa entre as agências que o compunham na medida mesma em que suas jurisdições e posições na hierarquia burocrática estavam bem definidas. Assim, o Conselho Monetário Nacional decidia sobre a alocação de recursos para o Proálcool Industrial e Rural, o Banco Central regulava as operações financeiras do Programa e os agentes financeiros transferiam os recursos do Programa para o investidor.

Com a decisão de expandir o Programa e desenvolver uma frota de carros movidos exclusivamente a álcool, muitos problemas importantes tiveram que ser enfrentados, inclusive a reforma do sistema institucional, objeto de queixas recorrentes dos atores sociais.

Em junho de 1979 o novo governo resolve substituir a Comissão Nacional do Alcool pelo Conselho Nacional do Alcool, criando ainda uma secretaria executiva para o Programa, a Comissão Executiva Nacional do Alcool (Cenal). O primeiro, encarregado de formular as diretrizes do Proálcool, tem como presidente o Ministro da Indústria e do Comércio (MIC) e como membros os secretários gerais dos diversos ministérios que já compunham a antiga Comissão Nacional do Alcool. O Cenal, responsável pelo financiamento para projetos de destilaria, é presidido pelo Secretário-Geral do MIC e tem como membros o presidente do Conselho Nacional do Petróleo, o Presidente do Instituto do Açúcar e do Alcool, o secretário da Secretaria de Tecnologia Industrial e o secretário-executivo do Conselho de Desenvolvi-

mento Industrial. Pertencendo os membros desses novos órgãos ao segundo e primeiro escalões da burocracia, esperava-se, em contraste com a antiga Comissão Nacional do Alcool, maior agilidade na tomada de decisões.

Com os novos ministros, a disputa MIC *versus* MME é renovada e intensificada. Ao longo do tempo, contudo, assiste-se ao progressivo enfraquecimento do MME, tanto ao nível da política energética em geral (quando o recém-criado Conselho Nacional de Energia tira-lhe a incumbência de formular diretivas para a política energética) quanto da política do álcool combustível, e o concomitante crescimento do poder do MIC sobre esta última. As atividades ligadas à produção do álcool passariam, assim, de fato, ao controle do MIC, tanto na figura do seu ministro como do seu secretário-geral e presidente da Cenal. Este se tornaria o órgão relevante para decisões relativas à produção do álcool, sendo sua principal função a de compatibilizar oferta e demanda. O Conselho Nacional do Alcool viria a ocupar lugar secundário na estrutura de decisão da política de álcool combustível.

O centro de decisão para questões da produção veio assim, finalmente, a estabelecer-se politicamente. É ainda um centro fragmentado (MIC, CNAL, Cenal, IAA), mas sob a clara hegemonia do MIC. A solução de pelo menos uma das questões importantes do Proálcool — a do longo tempo de processamento dos pedidos de financiamento para construção de destilarias — pode ser atribuída, em grande medida, à força política adquirida pelo MIC sobre as atividades de produção do álcool.

No que se refere ao centro de decisão relativo à distribuição de álcool, anota-se, na segunda fase do Programa, a presença da Petrobrás, cuja importância cresce na mesma medida em que cresce seu controle sobre o sistema de distribuição e tancagem. O controle do centro de distribuição passa a ser harmonicamente dividido entre o CNP e a Petrobrás, uma vez que estas agências já haviam travado sua “batalha” (em torno da política de combustíveis líquidos) e chegado a um *modus vivendi*, logo após a criação da última na década de 50.

Ao longo dessa segunda fase do Proálcool, assiste-se a um processo crescente de centralização das decisões relativas ao financiamento do Programa nas mãos da Seplan, principalmente através da sua Comissão de Energia, criada em 1981 para administrar os recursos destinados a programas de fontes alternativas de energia. Este processo de centralização pode ser explicado pela necessidade de severo controle das despesas governamentais com a deterioração da situação econômica do país.

Por volta de 1982, os centros de decisão do Programa já estão bem delineados e politicamente estabelecidos. Com o conflito interburocrático resolvido, centros múltiplos e fragmentados de decisão não impediriam a integração das atividades de produção, distribuição e consumo do Proálcool, nem a sua institucionalização. Os grupos de interesse sabem agora para onde dirigir suas demandas. Resta indagar, então, de que forma esses grupos atingem os centros e influenciam a decisão.

II.4 – Mecanismos de Decisão e Formas de Representação de Interesses

Os grupos de interesse influenciam o processo de tomada de decisão da política de álcool combustível através de formas e mecanismos variados. Incluem-se, entre eles, pronunciamentos e matérias pagas na imprensa, discursos em fóruns públicos para a política do álcool, tais como os Encontros Nacionais dos Produtores de Açúcar e os Encontros Nacionais dos Produtores de Álcool, promovidos anualmente pela Coperflu e pela Sopral, respectivamente. Somente os plantadores de cana e os produtores de açúcar e álcool gozam de representação formal em órgãos ligados à política do álcool combustível, restringindo-se esta ao Conselho Deliberativo do IAA.

Os contatos informais são o modo típico de representação de interesses na política de álcool combustível recente. Esses contatos entre os atores sociais e a burocracia estatal são feitos ou individualmente ou através de suas associações e sindicatos. Quanto mais poderoso um ator em termos individuais, mais independente ele é das representações coletivas. Assim, por exemplo, os maiores produtores de açúcar e álcool, os cinco maiores fabricantes de destilarias e todas as montadoras de automóveis têm acesso direto às agências burocráticas. Os atores menos poderosos fazem-se representar ou pelas associações e sindicatos correspondentes ou através dos atores individuais mais poderosos, como no caso do setor de bens de capital.

Já os produtores do Nordeste prescindem das representações coletivas de interesse, geralmente fazendo-se representar pelos governadores de estado, uma vez que a agroindústria canavieira é vital para a economia dessa região. Uma questão do setor é, assim, uma questão do próprio estado.

O corporativismo, quer “estatal” ou “societário” [cf. Schmitter (1974) e O'Donnell (1977)], está visivelmente ausente da estrutura de representação de interesses da política do álcool combustível. Não há vínculos verticais entre o setor privado e o estado, nem qualquer representação formal de grupos de interesses em agências burocráticas, conselhos ou comissões. A exceção, já mencionada, é formada pelos plantadores de cana e produtores de açúcar e álcool com assento no Conselho Deliberativo do IAA. Pode-se dizer, contudo, que este é um aspecto resiliente da política do álcool antes da criação do Proálcool. Por outro lado, os sindicatos pertencentes à estrutura corporativa oficial, criada durante o Estado Novo, agem em conjunção ou complementarmente a associações paralelas, tais como Coper-sucar, Coperflu, Abidib, Abiquim, Anfavea. Assim, por exemplo, a Coper-sucar e o Sindicato da Fabricação do Alcool no Estado de São Paulo dividem o mesmo presidente. Já no Rio de Janeiro a representação política dos produtores de açúcar e álcool é dividida entre a Coperflu, que tem fácil acesso aos gabinetes de Brasília, e o Sindicato da Indústria e da Refinação do Açúcar dos Estados do Rio de Janeiro e Espírito Santo, a cargo dos contatos com o CNP e o Banco do Brasil, já que este pode penalizar a

cooperativa, encarregada da comercialização de produtos de seus membros, mas não o sindicato, cuja atuação é meramente política.¹⁰

Em vários momentos, formam-se “anéis burocráticos”, ou seja, vínculos horizontais temporários entre os atores públicos e privados, em torno de uma questão específica. Assim, por exemplo, durante a segunda fase do Programa, a Petrobrás conseguiu o apoio de importantes produtores de açúcar e álcool para sua pretensão de estabelecer o monopólio da compra do álcool combustível em troca de garantia a longo prazo da compra do álcool dos produtores, necessária para o financiamento bancário destinado à instalação ou expansão de destilarias. Durante a fase de formulação do Programa, o MIC mobilizou o apoio da Abiquim e do Sindicato das Indústrias de Produtos Químicos para Fins Industriais para o monopólio do Estado na distribuição do álcool para uso combustível e como matéria-prima nas indústrias químicas.

O mecanismo de decisão típico da política do álcool combustível – que aqui chamarei “mecanismo de decisão segmentado” – passa-se da seguinte maneira: os atores privados, individualmente ou através de suas associações e sindicatos, ou ainda através dos governadores de estado, no caso de produtores nordestinos, dirigem suas demandas à agência burocrática a cargo do aspecto em questão da política do álcool; assim, os produtores de álcool dirigem-se ao Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA) se têm queixas quanto à distribuição das quotas de álcool, à Petrobrás se a questão relaciona-se com a demora da coleta de álcool ou ao Conselho Nacional do Petróleo (CNP) se se trata de assunto referente ao pagamento do álcool coletado; as montadoras voltam-se para a STI se aspectos técnicos dos motores a álcool estão em jogo ou para o CNP com o intuito de garantir a octanagem uniforme ou a mistura carburante homogênea; os fabricantes de destilaria dirigem-se ao Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI) para discutir preços dos equipamentos e ao ministro da Seplan para demandar correção monetária do crédito concedido aos projetos de destilarias.

Muitas vezes as agências servem como intermediárias na representação de interesses privados frente a outras agências burocráticas engajadas na política do álcool combustível. Caso típico é o do IAA, que “representa” os interesses de seus “clientes”, os fornecedores de cana e os produtores de açúcar e álcool, frente ao CNP e ao MIC. De outras vezes, instâncias superiores de autoridade são acionadas para resolver questões maiores que envolvem atores públicos e privados. Por exemplo, o Conselho de Desenvolvimento Econômico, durante a primeira fase do Proálcool, serviu de arena de decisão para resolver a questão do uso final do álcool, enquanto a Co-

¹⁰ Mais recentemente, esta situação mudou. O sindicato foi assumido pelo presidente de muitas usinas da Copelru, Evaldo Inojosa, liderança única do setor canavieiro fluminense, com acesso direto à presidência dos principais bancos e aos gabinetes ministeriais. A cooperativa, esvaziada, contando atualmente com apenas seis usinas-membro, passou a exercer funções meramente comerciais, enquanto a representação política do total das 16 usinas fluminenses ficou a cargo do sindicato (entrevistas com lideranças do setor canavieiro fluminense, em Campos, Rio de Janeiro, em 7 e 8 de abril de 1987).

missão Nacional de Energia, já na segunda fase do Programa, foi responsável pela escolha entre álcool aditivado e óleos vegetais para substituir o diesel. Na maioria das vezes, contudo, as questões são resolvidas dentro da agência burocrática relevante de um dado centro de decisão. Dessa forma, o conflito entre a Petrobrás e as companhias distribuidoras de derivados de petróleo sobre o controle do sistema de tancagem e distribuição de álcool foi resolvido com a intermediação do CNP.

O Presidente da República desempenha o papel de árbitro em última instância dos conflitos interburocráticos em torno de questões que não conseguem ser resolvidas. Sua interferência pode não resolver a questão definitivamente (como no caso, por exemplo, da demora por parte dos agentes financeiros no sentido de liberarem crédito para projetos de destilarias já aprovados), mas se torna referência obrigatória para os atores conflitantes, que, ao se identificarem com a preferência do Presidente, procuram fortalecer sua posição *vis-à-vis* a de seus oponentes.

Viu-se, portanto, que a um sistema institucional complexo e fragmentado, com vários centros de decisão, adapta-se um sistema de representação de interesses igualmente complexo, que inclui: representações coletivas (“oficiais” e “paralelas”) e individualizadas, formais, informais e institucionais (agências atuando como intermediárias de interesses privados junto a outras instâncias burocráticas), além da constituição de “anéis burocráticos” e da atuação de governadores de estado em defesa dos interesses nordestinos. A fragmentação da estrutura decisória do Proálcool deixa de ser obstáculo à sua implementação quando se resolvem, ao nível político, conflitos maiores entre as agências burocráticas envolvidas no Programa. Os centros decisórios são, então, claramente definidos, indicando aos atores privados para onde dirigir suas demandas e pressionar por seus interesses. Nesta situação, a multiplicidade dos centros não impede o desenvolvimento de mecanismos de decisão eficazes, mas, ao contrário, produz um eficaz “mecanismo de decisão segmentado” (direcionamento dos atores privados a diferentes agências burocráticas conforme a questão da política do álcool em pauta), corolário da fragmentação decisória. Os atores sociais, capazes de influenciar o processo de decisão, o chamado “grande capital”, declaram-se plenamente satisfeitos com a estrutura decisória do Proálcool. As decisões passam então a fluir, tornando viável a implementação e institucionalização do Programa, o que se registra já a partir dos primeiros anos da década de 80.

Portanto, do ponto de vista político-institucional o Proálcool, ao se encerrar sua fase de expansão, deve ser avaliado positivamente. Contudo, como se sabe, nem todos os grupos sociais por ele afetados tiveram acesso ao processo de tomada de decisão. Para completar, então, a avaliação político-institucional do Programa, deve-se examiná-lo agora sob a ótica da redistribuição, o que é essencial para a fase de revisão em que ele se encontra, determinada pelos preços declinantes do petróleo no mercado internacional e a deterioração crescente da situação econômica do país.

II.5 – Quem Perde e Quem Ganha no Proálcool

O grande ganhador é, evidentemente, o “grande capital”, ou os grupos de grandes proprietários envolvidos de uma forma ou de outra no Proálcool.

Destacam-se os produtores de açúcar e álcool. De fato, não só os investimentos na produção de álcool apresentaram consideráveis taxas de retorno, mas o produto, funcionando como válvula de segurança ou regulador de estoques, também veio a se tornar um fator estabilizador da agroindústria canavieira. Assim, crises de superprodução de açúcar, recorrentes durante todo este século em momentos de preços baixos no mercado internacional de açúcar, passam a ser evitadas. Um mecanismo regulador importante é, por exemplo, a variação dentro de limites¹¹ da proporção do álcool anidro na mistura com a gasolina, conforme o necessário para ajustar o volume das exportações de açúcar aos preços do mercado internacional. Em seu novo papel, o álcool veio a se tornar o produto principal da agroindústria canavieira.¹² A criação de uma válvula de escape para o setor açucareiro é, assim, o objetivo (não explícito) do Proálcool de maior êxito.

As destilarias autônomas surgem com o Proálcool e, na segunda fase do Programa, cabe-lhes a maior parte da responsabilidade pela expansão da produção de álcool. Embora a taxa de retorno econômico desse tipo de destilaria seja menos favorável que no caso anterior, seus proprietários declararam-se satisfeitos com o Programa.

A situação dos plantadores de cana não é tão boa, dada a deterioração dos termos de troca da cana-de-açúcar, especialmente para os produtores do Centro-Sul. Anota-se, contudo, uma melhoria dessa situação a partir de 1981. O Proálcool, além do mais, levou as usinas a expandirem sua área plantada a expensas dos plantadores de cana independentes. Apesar desse fato e da compressão da rentabilidade desse grupo como um todo pela política oficial de preços da cana-de-açúcar, seus líderes afirmam que, dada a situação de prolongada baixa no mercado internacional de açúcar, sua posição seria insustentável se não fosse o Proálcool.

O grupo Dedini, que controla entre 60 e 70% do mercado de equipamentos para destilarias, recebeu indubitavelmente um grande impulso com o Proálcool.¹³ O resto do setor beneficiou-se menos do ponto de vista econômico, mas aponta como grande ganho o desenvolvimento de tecnologia própria e acredita, ainda, que com o aperfeiçoamento dessa tecnologia os custos de produção diminuirão consideravelmente.

¹¹ A variação da proporção de álcool anidro na mistura carburada é limitada, por um lado, pelo acordo entre o governo e a indústria automobilística de manter o índice de octanagem da mistura álcool-anidro-gasolina em torno de 80. Diminuir a proporção de anidro na mistura implicaria aumentar o nível de tetraetila, produto importado, de tal forma a manter um índice aceitável de octanagem do combustível. Por outro lado, o aumento significativo da proporção de álcool anidro na mistura implicaria adaptações dos motores progressivamente mais profundas.

¹² Note-se que, enquanto no início da década de 70 pelo menos 98% do total de álcool produzido no país tinha como matéria-prima o melão, subproduto da fabricação do açúcar, na safra de 1985/86 foram utilizados 63% da cana moída diretamente para a fabricação de álcool.

¹³ Para se ter uma idéia da importância do Proálcool para o grupo Codistil/Dedini, basta lembrar que nos cinco primeiros anos do Programa, entre 1976 e 1983, o grupo vendeu 1,6 vez mais destilarias (295) do que nos 29 anos anteriores (180). Enquanto a capacidade das destilarias variou entre 4.000 l/d e 120.000 l/d no primeiro período, nos anos do Proálcool a variação foi de 30.000 l/d a 240.000 l/d.

As fábricas de automóveis consideram o carro a álcool uma importante saída alternativa para os anos de recessão. Aham, contudo, que o fator crucial para a decisão de investimento do setor é o comportamento do consumidor do carro a álcool, dependente, por sua vez, dos incentivos e desincentivos do governo. Sendo firmas multinacionais, têm porte econômico suficiente para investir numa nova tecnologia e suportar, se for o caso, grandes variações na proporção de carros a álcool com relação ao total de carros produzidos, conforme os sinais do mercado.

Ganhadores são também os consumidores do carro a álcool, pertencentes às classes alta e média, que têm, assim, seu estilo de vida preservado.

O efeito do Programa sobre os pequenos proprietários de cana e os trabalhadores rurais está pouco documentado. Assim, se o impacto positivo do Proálcool no emprego rural direto é fato bem estabelecido, fatores que afetam a renda real dos trabalhadores, tais como migração, sazonalidade, concentração da propriedade da terra e deslocamento de culturas alimentares (que provavelmente cresceram), foram relativamente pouco estudados. O mesmo se aplica à questão do avanço das usinas sobre a terra dos pequenos plantadores de cana. Uma melhor avaliação dos efeitos do Programa sobre esses grupos é, pois, a grande lacuna da literatura especializada.

O mapeamento dos perdedores e ganhadores do Proálcool, rapidamente traçado acima, é de grande relevância na determinação da viabilidade de novos arranjos institucionais e de alterações nos instrumentos de política necessários para atender às correções do Programa que vierem a ser exigidas pela nova conjuntura econômica.

III

O FUTURO DO PROÁLCOOL: LIMITES POLÍTICO-INSTITUCIONAIS

Os baixos preços do petróleo no mercado internacional e as importantes modificações ocorridas no plano da política econômica em resposta à crescente deterioração da economia afetam significativamente a política energética do país, sobretudo no que diz respeito às fontes alternativas de petróleo. Assim, se, por um lado, a viabilidade econômica do Proálcool torna-se mais questionável com preços internacionais do petróleo praticados — segundo recentes estimativas de especialistas [cf. Ferreira e Motta (1987)] — a níveis inferiores a US\$ 30/35 por barril, por outro, quer tenham ou não sucesso os recentes planos de recuperação econômica do governo, o controle do déficit público não comporta a cobertura contínua de grandes saldos negativos em contas do governo, como é o caso da conta-álcool.

Os parâmetros básicos de decisão da política do álcool sofreram, assim, com exceção dos preços no mercado internacional do açúcar — que mantiveram seus baixos patamares —, alterações significativas, justificando a reavaliação do Proálcool, cuja fase de expansão, objetivo de análise da sessão anterior, cede assim lugar à fase de revisão e contenção, ora em curso.

Nos primeiros meses de 1986, parte da burocracia governamental chegou a advogar a suspensão ou a drástica redução do Programa, levantando a questão de seu alto custo social. Outra parte, contudo, o defendia como solução totalmente nacional para a substituição da gasolina e o decréscimo da dependência externa do petróleo, através de uma adequada combinação da política de comercialização de derivados e da modificação da estrutura de refino da Petrobrás. Argumentava-se, ainda, que a queda dos preços do petróleo era circunstancial, não justificando a desaceleração do Programa (MIC, MME) e vultosas perdas sobre ativos imobilizados em capacidade produtiva, gerando ociosidade e desemprego no setor industrial (IAA). O Presidente da República declarou, na ocasião, que o Proálcool não seria interrompido. O jogo se armava, com fortes pressões dos interesses privados.

A extensão e o conteúdo das limitações que seriam impostas ao programa dependeriam basicamente do resultado desse jogo de pressões e contra-pressões.

Diversas avaliações do Proálcool foram desde então produzidas [cf. Cenal/MIC (1985 e 1986), Ferreira e Motta (1987), CNE (1987) e Franco (1987a e 1987b)]. De maneira geral, todas preocuparam-se em oferecer uma análise retrospectiva da evolução da oferta e demanda do álcool, do balanço oferta X demanda, da política de comercialização, cálculos de custos e taxas de retorno social, cenários de previsão da demanda do álcool com diferentes hipóteses de preços de petróleo e taxas de crescimento da frota de carros a álcool. Trataram de questões politicamente sensíveis como a conta-álcool (CNP/Petrobrás; produtores), a política de preços da cana e do álcool ao produtor, o custo de equalização do álcool (produtores do Norte/Nordeste, do Rio de Janeiro e das novas regiões produtoras; produtores paulistas), o ICM sobre a matéria-prima (produtores com cana própria, fornecedores; Nordeste, São Paulo), a relação dos preços álcool/gasolina e demais incentivos ao carro a álcool (considerações de racionalidade macroeconômica e o comportamento dos consumidores de carro a álcool, extremamente sensível aos incentivos/desincentivos do governo). Todas concordavam que a expansão da produção de álcool deveria se dar prioritariamente via ganhos de produtividade agrícola e industrial. A questão crucial, contudo, de cunho basicamente político, era definir quanto e até quando expandir a produção alcooleira.

Dois posições extremas quanto à definição dos limites da expansão da produção puderam ser identificadas: uma sugeria o controle da demanda e a limitação da oferta ao nível da capacidade efetiva do setor (16 bilhões de litros), reduzindo-se as vendas de carro a álcool, que se limitariam, a partir de 1989/90, ao nível da reposição do sucateamento da frota a álcool [Ferreira e Motta (1987)]; a outra "congelaria o Proálcool aos níveis de 1992, atingindo a produção de álcool, nesse ano, até 20 milhões de litros, quando então o Programa seria analisado no contexto mais amplo de toda a política de combustíveis líquidos do país [CNE (1987)].

A avaliação da Comissão Nacional de Energia reflete, pela sua forma de redação (descosida e redundante em muitos pontos) e falta de clareza de suas conclusões,¹⁴ a intensa disputa entre os interesses em jogo.¹⁵ A CNE vinha, recentemente, impondo-se como arena privilegiada da política energética.¹⁶ Uma avaliação do Proálcool pela Comissão era, assim, de grande relevância para os atores envolvidos no Programa, tanto públicos como privados.

Participaram do grupo de trabalho, além de membros da Assessoria Técnica da CNE, representantes do MIC, MME, Seplan, MF, Cenal, Petrobrás e CNP. A Petrobrás, que resiste às pressões de alterações contínuas de sua estrutura de refino e à absorção dos déficits da conta-álcool, foi presença marcante. A notável ausência ficou por conta do IAA, do qual muito se valem os produtores do Rio de Janeiro e do Norte/Nordeste para a representação de seus interesses junto aos órgãos governamentais. Quanto ao setor privado, a presença marcante ficou por conta da Sopral, facilitada pelo fato de seu presidente ser membro da Assessoria Técnica do CNE. O grupo ouviu ainda, informalmente, outros segmentos do setor privado.

A recomendação básica do documento da CNE, propondo a expansão da produção de álcool nas condições atuais do Programa até 1992, certamente agradou aos produtores.¹⁷ Este resultado favorável deveu-se, contudo, em grande parte, à atuação técnica e politicamente competente dos produtores paulistas, enquanto os do Nordeste e do Rio de Janeiro, se se beneficiaram da proposta da CNE de expansão da produção, tiveram motivos justificados de preocupação pelo encaminhamento das questões da equalização dos custos e do ICM sobre a matéria-prima.

A Petrobrás, pela solução dada ao déficit da conta-álcool, foi também grande vencedora. A sugestão da CNE de modificação da sistemática de aquisição do álcool ao produtor, passando a ser feita ao longo de 12 meses (dobro do tempo anterior), foi em seguida concretizada pelo Decreto n.º 94.541, de 1.º de julho de 1987. Aqui os produtores saíram perdendo, já que a compensação prevista nas recomendações da CNE, via preço ou financiamento do capital de giro para a manutenção dos estoques, não foi ratificada no decreto. Vale observar, contudo, que o déficit da conta-álcool não seria eliminado com estas medidas, deixando margem à continuação de fortes pressões da Petrobrás para a adoção de medidas adicionais (ver adiante).

¹⁴ A CNE, inclusive, achou conveniente resumir suas recomendações em documento de informação ao Plenário n.º 2/19.º da pauta de 9 de junho de 1987.

¹⁵ O intenso clima de disputa que acompanhou os trabalhos do grupo que avaliou o Proálcool é confirmado por seus próprios participantes.

¹⁶ A percepção da CNE como centro de decisão da política energética em geral e também do álcool foi explicitamente identificada em entrevista com representantes da Copersucar em 3 de julho de 1987.

¹⁷ Em entrevista com representantes da Copersucar em 3 de julho de 1987 ficou claro que estes ficaram muito satisfeitos com o documento de avaliação do Proálcool produzido pela CNE, ao qual se referem como "tecnicamente responsável".

A forma como foi produzido o documento de avaliação do Proálcool pela CNE traz de volta a questão dos mecanismos de decisão e modos de representação de interesses privados. Observa-se que, apesar do novo contexto político da Nova República, tais mecanismos continuam basicamente os mesmos. Assim, não só a participação no processo de decisão da política do álcool continua restrita ao chamado "grande capital", como as arenas decisórias continuam sendo mais acessíveis aos atores mais poderosos. Tais arenas decisórias continuam, além do mais, basicamente restritas ao aparelho de Estado. Dessa forma, em que pese a política do álcool ter justificado a criação de uma Subcomissão permanente do álcool, pode-se dizer que o papel do Congresso tem sido irrelevante.

Por outro lado, o documento de avaliação do Proálcool produzido pela CNE não será, provavelmente, definitivo. Os atores perdedores e/ou ausentes certamente pressionarão por ajustes adicionais na política do álcool.

Especialmente importante nestas avaliações e reavaliações do Programa é o conflito Petrobrás *versus* produtores de álcool, expresso em torno do déficit da conta-álcool. Se a coleta de cerca de 80% do álcool produzido junto aos produtores serviu, até meados de 1985, ao controle da empresa estatal sobre o novo combustível líquido através de sua distribuição, a partir daí este controle passou a ter custos excessivamente altos para a empresa. Entre os fatores que concorrem para este fato cita-se o congelamento por cinco meses, em 1985, do preço de venda ao consumidor (aumento acumulado de 147%) em decorrência de medidas antiinflacionárias, enquanto o preço de aquisição ao produtor era determinado independentemente pelo IAA de acordo com os custos de produção (reajustado em 212%). Paralelamente, à medida que o consumo do álcool hidratado crescia, decrescia, na mesma proporção o consumo da mistura álcool anidro-gasolina. O anidro da mistura cobria, até então, o subsídio ao hidratado, isto é, a diferença do preço pago ao produtor e o preço pago pelo consumidor. Em meados de 1985, não só esta diferença aumenta devido ao congelamento do preço ao consumidor referido acima, como a receita gerada pelo anidro diminui pelo decréscimo acentuado do consumo da gasolina.¹⁸ Por outro lado, os excedentes crescentes da gasolina (cerca de 40% do total da produção em 1987) colocados no mercado internacional de derivados tenderão a encontrar seu limite. A gasolina, além do mais, constituía-se na maior fonte de receita líquida na comercialização interna de derivados de petróleo. Utilizada pela Petrobrás para financiar suas atividades de exploração de petróleo e subsidiar o consumo de derivados de relevância social, como a nafta e o GLP, esta receita, por volta de 1985, reduzira-se drasticamente, atingindo duramente a empresa em

¹⁸ Segundo a Comissão Nacional de Energia, "[os] custos que gravam a conta-álcool são: imobilização financeira em estoques, fretes, perdas na armazenagem e transporte, estocagem, tributos (Pasep, Finsocial, Cota de Previdência), subsídio dado à alcooquímica e o eventual déficit na comercialização do álcool hidratado combustível.

As receitas são constituídas por duas parcelas: diferença entre o preço de venda do álcool hidratado às distribuidoras (igual ao preço de aquisição ao produtor) e o custo médio de estoque (valor histórico) e a diferença entre o preço de venda do álcool anidro às distribuidoras (igual ao da gasolina) e o seu custo médio de estoque (também histórico)" [cf. CNE (1987) e, também, Motta (1988)].

sua capacidade de alcançar os objetivos referidos.¹⁰ As queixas dos produtores na demora da coleta e compra do álcool pela Petrobrás são crescentes neste período, mesmo após a extensão do prazo de aquisição da produção do álcool pela empresa estatal, que passaria a ser feita em duodécimos mensais (Decreto n.º 94.541/87). A empresa, de fato, adotará uma política de retardamento da coleta de álcool e de pagamento aos produtores, bem como de diminuição de seus estoques, pressionando fortemente por mecanismos de política que reduzam a demanda por álcool (por exemplo, a redução do diferencial de preços álcool/gasolina) e, por consequência, a pressão da conta-álcool. É bem verdade que a empresa se valerá de outros mecanismos para aliviar o déficit da conta-álcool que não afetam diretamente os produtores, tais como o não recolhimento de certos impostos (como o compulsório sobre a gasolina, até o ano passado) ou a pressão pela elevação dos preços reais dos derivados médios e pesados do petróleo.

Deve-se esperar, portanto, no que se refere às revisões de política do álcool em geral, forte e eficaz atuação da Petrobrás e dos produtores, especialmente paulistas, em defesa de seus (opostos) interesses. Ultimamente, as pressões da empresa estatal para a contenção do Programa, com o respaldo de parte significativa da burocracia governamental, são cada vez mais fortes. Hoje os próprios produtores paulistas já admitem a contenção do Programa em seus níveis atuais (16 bilhões de litros). O IAA, em processo de enfraquecimento cada vez mais acentuado, se apoiará nos produtores nordestinos e fluminenses. Reforçando-se mutuamente, os dois atores não deixarão de marcar presença política importante nas redefinições do Programa. Os fornecedores de cana, sem um apoio institucional explícito atuarão mais fracamente. A continuação e os níveis de contenção do Programa não parecem ser vitais para os fabricantes de destilarias, já que puderam redirecionar grande parte das suas atividades para outras linhas de produção.²⁰ Seus pronunciamentos sobre o Programa são raros. Da mesma forma, embora assumam clara posição em defesa do Proálcool, a indústria automobilística não depende para sua sobrevivência de maior ou menor proporção de carros a álcool na frota nacional. Sendo empresas multinacionais, têm porte econômico para ajustar sua linha de produção ao comportamento do consumidor e às conseqüentes alterações do mercado.²¹

O comportamento do consumidor depende essencialmente dos incentivos e desincentivos do governo. Entre eles, o consumidor é especialmente sensível a variações no diferencial do preço álcool/gasolina. A relação de paridade

¹⁰ Cf. Motta (1989, nota 4, p. 2), que calcula em US\$ 1,8 bilhão/ano a perda de receita líquida pela Petrobrás, representando mais de 1/3 dos recursos para investimento exigidos pela empresa.

²⁰ Tanto a Dedini como a Zanini referem-se a algumas dispensas de pessoal em função do decréscimo do ritmo do Proálcool, embora considerem que a nova situação ainda não chegou a afetar significativamente as empresas. A Dedini, por exemplo, redirecionou grande parte das suas atividades para projetos siderúrgicos em consideração antes mesmo do Proálcool, suspensos pelo governo e retomados na fase de revisão do Programa (entrevistas com representantes da Dedini e da Zanini, no Rio de Janeiro, em 12 de dezembro de 1988).

²¹ A respeito dos ajustes do Proálcool, a GM do Brasil declarou-se contra uma revisão do Programa por quedas temporárias do preço do petróleo, mas garantiu que as montadoras não sofreriam muito com a sua extinção, "pois a linha de produção dos dois veículos é basicamente a mesma" (cf. *Veja*, de 19 de fevereiro de 1988).

desses preços, estabelecida inicialmente em 65% a favor do álcool, elevou-se substancialmente nos últimos anos, estando atualmente em 75%. Reduz-se assim, drasticamente, a vantagem do carro a álcool, já que este consome em média 20% a mais de combustível por quilômetro rodado que o carro a gasolina. Deve-se contar, portanto, com uma sensível redução da demanda pelo carro a álcool. Contudo, à semelhança do que já ocorreu no passado [cf. Santos (1985, Cap. 9)], não se deve esperar por parte do consumidor ações ativas de protesto, mas sim sua simples retirada do mercado de carros a álcool, ou, para usar uma linguagem hirschmaniana, deve-se esperar que os consumidores protestem pela via do *exit* e não da *voice* [cf. Hirschman (1970)], já que se trata de um ator coletivo com baixíssimos recursos organizacionais. Assim, pode-se arriscar que atingir o limite de 20% para o diferencial de preços álcool/gasolina — quando então deve-se registrar significativo número de conversões de carros a álcool para gasolina — dependerá essencialmente do embate dos outros atores em jogo, especialmente a Petrobrás e os produtores de álcool (e açúcar), estes últimos grandes ganhadores do Proálcool (ver seção anterior).

No que se refere aos trabalhadores rurais canavieiros, não se deve esperar nenhuma ação explícita contra ou a favor das condições de revisão do Programa. Este já foi, com certeza, objeto de preocupação desses trabalhadores, na medida mesma em que expulsava o morador permanente do seu sítio pela expansão dos canaviais. Hoje, contudo, com a diminuição do seu ritmo, o Programa é engolfado por preocupações mais básicas do trabalhador rural, tais como relações de trabalho, salários condignos, melhores condições de vida, reforma agrária.²²

Para finalizar, cabe observar que as avaliações e revisões do Programa, que ainda virão, terão que ser, *a fortiori*, politicamente viáveis. Fica, portanto, a sugestão de se criar, em determinados instantes relevantes, grupos de trabalho que funcionem como câmaras políticas escandinavas, ou seja, um lugar institucionalizado para a expressão das divergências dos interesses dos atores afetados, tanto públicos como privados [cf. Santos (1986)]. Estariam assim representadas tanto as agências burocráticas envolvidas no Programa como representantes dos produtores e fornecedores das regiões produtoras, dos fabricantes de bens de capital, da indústria automobilística e dos sempre excluídos trabalhadores rurais. O objetivo é obter decisões que sejam expressão do conflito negociado, com as quais se comprometerão os participantes. Esta seria uma alternativa política à representação informal, principal forma de comunicação entre o grande capital e a burocracia governamental, que, como se viu, dificulta o acesso à decisão de atores menos poderosos e exclui os chamados grupos desprivilegiados.

²² Esta postura dos trabalhadores rurais com relação ao Proálcool foi confirmada por entrevista com representantes da Contag, no Rio de Janeiro, em 4 de dezembro de 1986. Mesmo trabalhadores da cana adotam essa posição, pelo menos no Norte Fluminense (entrevistas com líderes do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Campos e do Sindicato dos Trabalhadores na Indústria do Açúcar de Campos, no Rio de Janeiro, em 9 de abril de 1987).

BIBLIOGRAFIA

- CENAL/MIC. *Avaliação do Proálcool*. Brasília, mimeo, 1.º Relatório, dez. 1985.
- . *Avaliação do Proálcool*. Brasília, mimeo, 2.º Relatório, abr. 1986.
- CNE. *Avaliação do Programa Nacional do Alcool*. Brasília, mimeo, maio, 1987.
- FERREIRA, Leo da Rocha, e MOTTA, Ronaldo Serôa da. Reavaliação econômica e novos ajustamentos do Proálcool. *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, 41(1):117-33, jan./mar. 1987.
- FRANCO, Otávio. *Perspectivas do Proálcool no contexto de uma política de combustíveis líquidos*. Brasília, CNE/IPEA/Seplan, mimeo, jun. 1987a.
- . *Nota sobre as recomendações da CNE contidas na informação ao plenário n.º 2/19.º da pauta de 09/06/1987, sobre avaliação do Proálcool e recomendações para os próximos anos*. Mimeo, jun. 1987b.
- HIRSCHMAN, Albert. *Development projects observed*. Washington, D. C., The Brookings Institution, 1967.
- . *Exit, voice and loyalty: responses to decline in firms, organizations and states*. Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1970.
- MOTTA, Ronaldo Serôa da. *Perspectivas do Proálcool*. Rio de Janeiro, INPES/IPEA, 1989, a sair.
- O'DONNELL, Guillermo. Corporatism and the question of the state. In: MALLOY, J. *Authoritarianism and corporatism in Latin America*. Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1977.
- SANTOS, Maria Helena de Castro. *Alcohol as fuel in Brazil: an alternative energy policy and politics*. Tese de Doutorado, MIT/Departamento de Ciência Política, 1985.
- . Fragmentação e informalismo na tomada de decisão: o caso da política do álcool combustível no Brasil autoritário pós-64. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, 30(1):73-94, 1987.
- SANTOS, Wanderley G. Corcunda impotente. *Folha de S. Paulo*, 1.º jun. 1986.
- SCHMITTER, Philippe. Still the century of corporatism? In: PIKE, F. B., e STRITCH, T., orgs. *The new corporatism*. Notre Dame e Londres, University of Notre Dame Press, 1974.
- WILDAVSKY, Aaron. The political economy of efficiency: cost-benefit analysis, system analysis and program budgeting. *Public Administration Review*, XXVI:292-310, dez. 1966.

RESENHA BIBLIOGRÁFICA

Ronald Braga
DO CEC-IPLAN/IPEA

Brasil, Reforma ou Caos *

O livro *Brasil, reforma ou caos*, primeiro de uma série de 11 volumes, torna pública a segunda parte da pesquisa *Para um novo pacto social*, que, iniciada com o relatório *Brasil 2000*, entregue ao Presidente Sarney em abril de 1986, foi encomendada e financiada pela Seplan, com ajuda inicial da Fundação Ford.

Trata-se de um trabalho acadêmico destinado a fornecer os subsídios necessários tanto para uma ampla ação de caráter sócio-político (um novo "pacto social") como para uma ação governamental de caráter técnico-administrativo (um "plano plurianual de desenvolvimento social"). A responsabilidade da pesquisa coube ao Instituto de Estudos Políticos e Sociais do Rio de Janeiro e foi dirigida pelo Prof. Hélio Jaguaribe com a colaboração dos seguintes membros da equipe: Pe. Fernando de Bastos Avila, Marcel de Paiva Abreu, Wanderley Guilherme dos Santos e Winston Fritsch.

O estudo tenta tratar de modo detalhado cinco questões principais: *a*) situação social do povo brasileiro, desagregada por regiões e zonas; *b*) análise comparativa de paradigmas internacionais suscetíveis de trazer esclarecimentos para o caso brasileiro e revisão crítica do paradigma *Brasil 2000*; *c*) construção de um modelo de consistência macroeconômica, levando em conta as principais variáveis econômicas nacionais e internacionais; *d*) tendo em vista os dados relativos à situação social do povo brasileiro e às políticas sociais presentemente em curso, levantamento das necessidades sociais básicas do país e respectivas carências em termos de emprego, educação, nutrição, saúde, habitação, transporte urbano, saneamento, meio ambiente, previdência, assistência social e segurança pública (em função disso, metas e respectivos custos em OTN são calculados até o ano 2000); e *e*) análise da problemática operacional do programa social proposto, com indicação da estratégia conveniente e das agências necessárias para sua implementação. Trata-se, pois, de um programa ambicioso, abrangente, completo e acabado de reforma social para o Brasil.

* JAGUARIBE, Hélio, et alii. *Brasil, reforma ou caos*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1988, 310 p.

A expectativa sobre um trabalho de tamanho fôlego encomendado pelo governo era de que percorresse com agilidade as diversas instâncias governamentais, os diversos fóruns de discussão, desde as universidades públicas até o Congresso Nacional; recebesse as corrigendas necessárias que o transformassem, de um projeto de gabinete, num projeto legitimado pelos setores líderes da sociedade; e, uma vez conscientemente assumido pelo governo, fosse implantado em execução com aquela vontade política que a gravidade do problema exige.

Como esta expectativa parece ter sido totalmente frustrada, pode-se temer que, como vaticina o autor, estejamos mergulhando aos poucos numa situação de irremediável caos.

Segundo ele, “futuramente não será mais possível andar nas ruas, porque bandidos se terão apropriado do controle das cidades, e a subsistência física das pessoas estará criticamente afetada, porque os serviços públicos não assegurarão o suprimento de energia elétrica, de transportes públicos, de limpeza urbana, de comunicações, de saúde e do próprio abastecimento. Greves selvagens e insolúveis interromperão, continuamente, a precária rotina da vida diária. Nesse ambiente de caos e de inviabilidade da existência coletiva, os mais capacitados abandonarão o país, em inauditas ondas migratórias. As instituições democráticas entrarão em colapso. E um neofascismo, de corte sul-africano, instaurará um regime de ditadura da classe média, implantando, numa sociedade mestiça, em que o *apartheid* de raça não é viável, um *apartheid* de classe, que reprimirá coercitivamente as grandes massas. Alternativamente poderá ocorrer que um esquerdismo primitivo, contando com suficientes conviências militares, implante um social-populismo de corte etíope e institucionalize no país um autoritarismo afro-asiático. Para o Brasil o dilema é inescapável e urgente: reforma ou caos” (p. 305).

Os comentários que pretendemos fazer sobre os livros *Brasil, reforma ou caos* e *Brasil 2000* não questionam a conhecida competência dos autores nem tampouco a pertinência do trabalho em sua totalidade. Limitam-se aos programas que integram as políticas setoriais no campo da educação.

A reforma educacional é abordada no Capítulo I, quando trata do dualismo social (pp. 17ss), e no Capítulo V, das políticas sociais setoriais (pp. 219ss), mas o tratamento mais longo é dado na monografia *Uma proposta alternativa para a educação nacional*, de autoria do Prof. Vicente Barreto.

Os autores afirmam, com perspicácia, que:

“O duplo objetivo de interromper o ciclo de reprodução social do atraso e da ignorância e de promover condições substancialmente melhores de trabalho e de assistência às grandes massas requer que se ponha em marcha quatro grandes conjuntos de política: 1) uma revolução educacional; 2) uma política de pleno emprego; 3) uma política de valorização do trabalho; 4) uma política de efetivos serviços sociais” (p. 21).

Também é fora de dúvida que os dois obstáculos principais ao desenvolvimento brasileiro hoje são o dualismo social e a deterioração do aparelho do Estado. O dualismo social caracteriza-se pela convivência nas mesmas cidades e nas mesmas ruas de, por um lado, uma minoria moderna da

população, operando uma importante sociedade industrial, em condições equivalentes às de uma adiantada sociedade européia e, por outro, uma maioria primitiva, ignorante e miserável, vivendo nas condições de economia marginal das mais atrasadas sociedades afro-asiáticas. E a deterioração do aparelho do Estado manifesta-se na insolvência de recursos (dívida interna), na ineficiência operativa (inchação clientelística, desequilíbrio salarial) e na falta de responsabilidade pública (decadência dos serviços, introdução da política dos “despojos de guerra”: ao partido vencedor das eleições é permitido saquear o patrimônio público).

Cabe, entretanto, discutir os programas prioritários que, no entender dos autores, fariam funcionar a “revolução educacional”, a saber: *a*) criação das EPP (escolas de promoção popular); *b*) capacitação de 150 mil professores de 1.º grau; *c*) alfabetização e educação básica na faixa de nove a 19 anos pela Fundação Educar; e *d*) criação do cheque-educação. Estes programas procuram ser respostas válidas e operativas ao diagnóstico tradicional realizado sobre nossas deficiências escolares. Contudo, como o diagnóstico e, em consequência, as propostas não enfrentaram as novas características que a crise atual acrescentou aos problemas tradicionais da escola brasileira, os programas tornaram-se incompletos, imaturos e, conseqüentemente, de viabilidade discutível.

No caso da alfabetização, por exemplo, a prioridade não parece estar hoje na questão da oferta ou no esforço da cobertura, que, segundo dados recentes, já teriam atingido um limite de exaustão, mas sobretudo na questão da falta de desempenho interno provocado por causalidades externas. Em outras palavras, em determinadas conjunturas e para determinados segmentos da população, a educação é variável dependente e vem como decorrência da solução de problemas sociais anteriores. Vamos dar o exemplo atual de Brasília para compreender este fenômeno. A cidade possui, hoje, cerca de 400 mil habitantes migrantes, ainda em fase itinerante, sem habitação e emprego. Ali eles chegam como “invasores”, vivem da mendicância e circulam por “áreas de invasão”, à espera da ajuda do Estado ou da sorte. Para este segmento da população, o problema educacional somente será colocado quando for resolvido o problema da habitação e do emprego. No momento em que o governo do Distrito Federal abriu o programa dos assentamentos semi-urbanizados e conseguiu fixar duas mil famílias no entorno da cidade, esta população passou a exigir escola, posto de saúde, etc. Dois fatores, portanto, foram decisivos, no caso, para que estas pessoas pudessem ser atingidas em termos de oferta educacional: a expansão da construção civil na região do entorno e os assentamentos semi-urbanizados. Creio ser este um exemplo claro sobre as fronteiras do esforço da alfabetização em si e suas possibilidades de expansão em função de outras causalidades.

O inadequado desempenho interno do sistema de 1.º grau está sobretudo na desigualdade das próprias instituições públicas que oferecem ensino desigual, uma vez que sua qualidade varia na ordem direta de sua localização geográfica, num *continuum* urbano-rural/bairros ricos e bairros pobres, etc.

Talvez por isto o programa Brasil 2000 cria as EPP com uma conotação altamente discutível: uma rede federal que, mais uma vez, entrará em

competição com as redes estadual e municipal. Este é o ponto crucial para o êxito do programa: como igualar o desempenho das redes federal, estadual e municipal? Ou, em outros termos: como administrar a co-responsabilidade constitucional dos três poderes públicos e como esta co-responsabilidade atinge uma mesma escola, independentemente de sua dependência administrativa? Neste caso, a cultura patrimonialista, o isolamento dos poderes públicos e a indefinição de uma política que faça uma criteriosa distribuição social do trabalho educacional serão poderosos gargalos a serem enfrentados. E a solução certamente não passa por mais uma centralização federal, e sim por uma definição operativa da co-responsabilidade dos diversos atores educacionais.

Os programas de capacitação docente a nível de 1.º e 2.º graus até hoje tiveram o condão de jogar para fora do sistema os melhores professores, já que estes não vinham acompanhados de uma carreira profissional estimulante e melhoria salarial. Hoje, os novos programas de capacitação docente, além dos pressupostos citados para seu êxito, trazem embutidos uma profunda preocupação com o conteúdo curricular, um dos principais fatores de expulsão do aluno da escola. O problema pode ser resumido no seguinte dilema: cultura popular ou universal? O fracasso escolar, resultante do choque entre uma cultura de origem popular das classes despossuídas e uma cultura ministrada em sala de aula com linguagem, valores, pautas de socialização e habilidades próprias da classe média urbana, tornou-se hoje um dos mecanismos mais poderosos de discriminação ideológica e de expulsão do sistema. Este problema, contudo, não se resolve respitando demasiadamente a diversidade cultural ou separando dois tipos de escola. Se é evidente que a nossa sociedade será cada vez mais voltada para a ciência e tecnologia, o futuro desses alunos está associado à capacidade de superar esse distanciamento cultural. Se, no início da formação escolar, deve-se dar atenção especial à heterogeneidade, para que o aluno não seja expulso do sistema, o objetivo final deve ser o de homogeneizar a chegada, de modo a permitir igualdade de oportunidades no mercado de trabalho cada vez mais consumidor de ciência e tecnologia. Isto certamente exige a escola de tempo integral e o professor continuamente presente.

A idéia do cheque-educação procura operacionalizar o conceito de equidade através da ajuda financeira dada diretamente às famílias, no estilo americano dos *vauchers grants*. Resta saber se, no Brasil, este sistema não funcionaria mais como instrumento clientelístico-partidário do que como instrumento de equidade, sobretudo se for administrado diretamente pelo Estado. Como se duvida da eficácia da gestão estatal de cheques-educação, fica a pergunta sobre como alcançar a equidade com uma eficácia, como existe, por exemplo, nas organizações mais perto do mercado de trabalho, como o Senai, o Senac, etc.

Finalmente, temos que discordar da omissão do ensino superior como pólo de irradiação de ciência e tecnologia para o país em um conjunto de programas que pretende realizar uma revolução educacional no Brasil. Os autores

do projeto colocaram-se um dilema: investir no topo ou na base? E optaram pela base. Mas este dilema é falso. A modernização do país está vinculada essencialmente à ciência e tecnologia, e estas passam pela universidade. O Brasil já empreendeu um enorme esforço para edificar a capacidade instalada de universidades públicas que aí estão e não pode, agora, dar-se ao luxo de permitir o seu sucateamento, "porque o topo pode esperar", algo assim como a perversa teoria do "crescimento do bolo da renda".

Investimentos em pesquisa e pós-graduação, em bolsas de estudo no exterior e em manutenção das universidades públicas, sobretudo nos centros de excelência, pressupõem um "fundo de desenvolvimento científico e tecnológico" com recursos financeiros não inferiores a 1,5% do PIB. Renunciar a um programa nessa linha significa para o Brasil não chegar ao século XXI como um país moderno. Entre a prioridade da base ou do topo não há saída: tem-se que ficar com as duas.

Dizem os autores que o programa "Nova Universidade", instaurado no início da Nova República, recebeu vultosos recursos financeiros, mas não recuperou a qualidade e a produtividade da universidade brasileira. A bem da verdade, os "vultosos" recursos deste programa ficaram sobretudo no papel e nas promessas, como se pode depreender do "Relatório de Acompanhamento da Educação e Cultura" do IPLAN/IPEA (1986).

Não se pode admitir igualmente que um estudo da seriedade de *Brasil, reforma ou caos* faça a afirmação da p. 221: "o sistema universitário brasileiro, com uma população estudantil maior do que a da maioria dos países altamente desenvolvidos, como Alemanha, Canadá, etc., consome a maior parcela dos recursos federais para a educação". Isto não é absolutamente verdade e simplesmente repete um "clichê" de alguns editoriais de jornais mal informados. Aqui não valem números absolutos. O Brasil tem, seguramente, menos universitários que estes países em termos de proporção, quer com a população global, quer com a PEA, quer na faixa etária correspondente. Como dizia o velho Belloc, "truth is proportion": aqui valem somente comparações proporcionais.

É verdade que o Brasil consome a maioria das verbas federais com educação superior, porque é o mantenedor direto desse nível de ensino. Mas, no caso, é preciso considerar que somente 18% dos recursos públicos são consumidos com ensino superior. Como somos uma Federação, devemos necessariamente somar os recursos federais, estaduais e municipais que são gastos com cada nível de ensino, vale dizer, a verdade orçamentária nasce do somatório dessas três fontes de recursos. E os recursos financeiros que gastamos com ensino superior, dentro dessa ótica, são bem inferiores aos que gastam os países desenvolvidos, sobretudo a Alemanha e o Canadá.

Queremos concluir enfatizando a oportunidade e os benefícios que um trabalho desse gênero traz numa conjuntura como a que o Brasil atravessa. Mas queremos também afirmar, embora seja óbvio, que existe um longo caminho entre a primeira formulação de gabinete (a primeira proposta de um reduzido embora competente grupo) e a sua real implantação por um governo decidido a superar o dualismo social existente no país. As reflexões

que fizemos sobre o capítulo referente às políticas educacionais querem não-somente mostrar que projetos dessa natureza necessitam hoje ser enriquecidos e amadurecidos com amplo debate nacional. Somos, contudo, imensamente gratos aos autores por uma série de informações das mais oportunas e pela coragem de “sujarem as mãos” com a realização de um trabalho que poucos acadêmicos teriam a ousadia de empreender.

NORMAS PARA OS COLABORADORES DE Planejamento e Políticas Públicas

1. Os artigos, notas e comentários enviados devem ser inéditos no país e no exterior.
 2. O autor deve enviar duas cópias do trabalho, as quais não serão devolvidas. A revista só se responsabiliza pelas colaborações diretamente endereçadas ao Corpo Editorial.
 3. As colaborações não são remuneradas. Cada autor receberá, sem qualquer ônus, 20 (vinte) separatas do seu próprio trabalho e 3 (três) exemplares do número da revista em que saiu publicado. Os autores de resenhas (que não pertençam aos quadros do IPEA) receberão uma remuneração simbólica, bem como 1 (um) exemplar do número da revista e 10 (dez) separatas do seu próprio trabalho.
 4. A revista aceita originais em inglês, francês e espanhol e encarrega-se de sua tradução (no caso de autores brasileiros, somente em casos excepcionais a tradução para o português ficará a cargo da revista). Os artigos serão avaliados para publicação na língua original em que foram escritos. Nos casos de tradução não revista pelo autor, a matéria será publicada com a ressalva: "Tradução não revista pelo autor".
 5. Os trabalhos devem ser datilografados, não podendo haver rasuras ou emendas que dificultem a leitura e a compreensão do texto.
 6. Cada artigo deve ser acompanhado por um resumo de cerca de 100 (cem) palavras que permita uma visão global e antecipada do assunto tratado. O resumo deve ser redigido em português e em inglês, para fins de catalogação.
 7. As fórmulas matemáticas devem ser datilografadas no próprio texto, com clareza, não podendo dar margem a dupla interpretação. Quando deduções de fórmulas tiverem sido abreviadas, o autor deverá apresentar a derivação completa em folha separada (que não será publicada).
 8. As indicações bibliográficas no texto ou em notas de pé de página deverão obedecer, por exemplo, à forma "Barat (1978)" (acrescentando-se referência ao número da página citada, quando for o caso). A referência completa deverá ser apresentada no fim do artigo, em ordem alfabética, contendo: no caso de livros — autor(es), título completo do livro, nome e número da série ou coleção (se houver), edição, local, editora e ano da publicação; e, no caso de artigos de periódicos — autor(es), título completo do artigo, título completo do periódico, local, número e volume, número das páginas, mês e ano da publicação.
-

OUTRAS EDIÇÕES

- **Reflexões sobre o Seminário Internacional: Mudança Tecnológica, Organização do Trabalho e Formas de Gestão** - IPEA/IPLAN/CENDEC, 3 a 5 de out./1988 - *Rosa Maria Sales de Melo Soares* (Cód. ND. 6)
- **Fases e Faces da Modernização Agrícola Brasileira** - *George Martine* (Cód. TD. 15)
- **Avaliação dos Planos e Políticas do Setor Siderúrgico Estatal** - IPLAN/Coordenadoria de Indústria e Tecnologia (Cód. APP. 16)
- **John M. Keynes: Cinquenta Anos da Teoria Geral** - *Edward J. Amadeo Swaelen, ed.* (Cód. P. 20)

PRÓXIMOS LANÇAMENTOS*

- **Educação e Cultura - 1987: Situação e Políticas Governamentais** - IPLAN/Coordenadoria de Educação e Cultura (Cód. EP. 27)
- **Agricultura e Políticas Públicas** - *Guilherme Costa Delgado, José Garcia Gasques e Carlos Monteiro Villa Verde, orgs.* (Cód. EP. 28)
- **Ensaio sobre Mark-Up (Com Especial Referência ao Caso Brasileiro)** - *Juan Carlos Lerda* (Cód. P. 21)
- **Macroeconomia do Crescimento do Governo** - *Jorge Vianna Monteiro* (Cód. P. 22)

PERIÓDICOS

- **Pesquisa e Planejamento Econômico**, vol. 19, n.º 2 (ago. 1989)
- **Literatura Econômica**, vol. 11, n.º 3 (out. 1989)

**Titulos provisórios.*

Planejamento e Políticas Públicas

Com o lançamento de *Planejamento e Políticas Públicas*, o IPEA tem por objetivo criar um espaço para a discussão de metodologias e a avaliação de políticas de governo, buscando contribuir com subsídios que proporcionem a identificação de prioridades, como condição básica para a prática do planejamento.