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 assincrônicos. 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 macrossocial, 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 de conflito distributivo. Vários elementos dinâmicos desse padrão atuaram, 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, alargando, 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 (1988*b*), 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 adelgaçando 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 ressente 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 macrossocial. 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 interseção entre eles e muitas organizações híbridas, ambivalentes ou dotadas de forte ambigüidade, exatamente por funcionarem nesses pontos de interseção.

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* (1988).

"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, inexiste 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 conseqüência 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 reminiscentes 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 hobbessiana 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 fracasso 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 energias 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 privilegio 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 generalizaçao 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 politico revelou imediatamente suas deficiencias. 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 miseria à defasagem científico-tecnologica. 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. Prevalecia 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 feitura 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 macrossocial 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 levação 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 eqüidade. 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 freqüência 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 eqüitativo 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 voluntariosamente 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.

Duas 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 como nexo 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 pletora 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 *governos*[16] 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 podem 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 irreprimíveis 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 (1988*b*)].

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, as 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), 1988*a*.

——— A reforma do Estado: premissas e propostas. In: IBMEC/BNDES. *Fórum nacional: idéias para a modernização do Brasil.* Rio de Janeiro, nov. 1988*b*.

BRYSON, J. The policy process and organizational form. *Policy Studies Journal, 12,* 1984.

CONOVER, P. J., FELDMAN, S., e KNIGHT, K. Judgind 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.

WILLIANSON, O. *Markets and hierarchies.* New York, Free Press, 1975.