

# Notas metodológicas para a concepção de uma nova política social para o Brasil\*

Reginaldo Souza Santos\*\*

**PALAVRAS-CHAVE:** crise econômica; crise fiscal; política social; distribuição de renda; projeto nacional.

**KEY WORDS:** economic crisis; fiscal crisis; social policy; income distribution; national project.

Estas notas metodológicas têm por objetivo sugerir um caminho alternativo ao vigente, visando superar os graves problemas econômicos e sociais do país. Para tanto, é proposto um trabalho a ser realizado em duas etapas. No curto prazo, desenvolver uma política social baseada numa política de habitação, objetivando recuperar o crescimento econômico com distribuição de renda. A médio e longo prazos, executar o Projeto Nacional Brasileiro, compreendendo todos os ajustes direta ou indiretamente associados ao bem-estar da população. A concepção desse projeto dar-se-á durante a execução de sua primeira etapa.

**Methodological notes for a concept of a new Brazilian social policy**

These “methodological notes” intend to suggest an alternative way so as to overcome the serious economic and social problems of Brazil. In this sense, the proposal comprises two stages: in a short-term prospect, deploying a social policy (intending to restore economic growth with income distribution), based upon the housing policy. In the medium and long terms, imple-

---

\* Artigo recebido em ago. e aceito em nov. de 2002. Tem por base um ensaio (inédito) intitulado *Por uma nova concepção de política social no Brasil*, escrito quando o autor estava no programa de pós-doutoramento (como bolsista Capes) no Instituto Superior de Economia e Gestão (Iseg) da Universidade Técnica de Lisboa (UTL), no período de ago. de 1997 a set. de 1998.

\*\* O autor é doutor em economia pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e professor titular do Departamento de Finanças e Políticas Públicas da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia (UFBA). E-mail: rsouza@ufba.br.

menting a Brazilian National Project involving all the adjustments direct or indirectly associated with the Brazilian people's well-being. The project will be conceived during the first stage.

## I

Nestes tempos de crescimento dessincronizado das economias capitalistas, em que as preocupações dos formuladores de políticas macroeconômicas estão voltadas para questões relacionadas à estabilidade econômica, falar de política social — e, ainda mais, defendê-la como o caminho mais viável, salutar e menos oneroso para recuperar os níveis de emprego, de renda e, sobretudo, a dignidade humana e esperança dos pobres e miseráveis deste país — pode significar para os gerentes públicos e do capitalismo em geral e, particularmente, para a fração rica dos agentes econômicos, um despropósito sem medida.

Sabemos que pensam assim porque essa sempre foi a nossa tradição, posto que a política econômica brasileira nunca incorporou ao seu ideário o bem-estar social como o fim último a ser alcançado pelos esforços feitos na economia nem, muito menos ainda, tomou as políticas sociais como um vetor dinamizador do processo de crescimento. Talvez, as exceções fiquem por conta de momentos muito especiais, a exemplo da conquista de direitos sociais fundamentais com a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), durante o primeiro governo Vargas (1930-45), bem como das propostas contidas no Plano Trienal do governo João Goulart (1961-64) e no II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) do governo Geisel (1974-79), ainda que estas duas últimas iniciativas tenham fracassado no curso da sua implementação.

A partir dessa constatação, podemos concluir que, nos demais momentos da história republicana brasileira, o que se vem chamando de política social não tem passado de ações isoladas, episódicas, implementadas muito mais em razão de se evitar um colapso social iminente do que mesmo por uma tomada de consciência dos efeitos positivos sobre a dinâmica do sistema econômico e, fundamentalmente, sobre a possibilidade de restauração da dignidade humana.

Nas duas décadas finais do século passado, particularmente na última, o Brasil põe rigorosamente em prática o programa de ajuste macroeconômico concebido pelo G-7 na reunião de 1989 (mais conhecida como reunião do Consenso de Washington) e coordenado pelo Fundo Monetário Internacional (FMI). Volta-se, então, a falar muito de políticas sociais; talvez, mais como forma de o governo ganhar legitimidade para as ações de desregulamentação (tendo as privatizações como principal projeto), de abertura comercial — em nome de uma pretensa integração competitiva da economia nacional no circuito econômico internacional — e, fundamentalmente, de ajuste fiscal, o qual é aspecto central de nossa vulnerabilidade externa.

Além de muito pouca coisa estar sendo feita, é visível a desarticulação entre uma ação e outra, num contexto marcado pela falta de integração com

outros programas de natureza econômica. Junte-se a isso a ruptura das relações intergovernamentais, ocorridas com a promulgação da Constituição de 1988, que acabou com o esquema de vinculação que integrava as ações dos estados e municípios com o projeto nacional coordenado pelo governo federal. Este momento, juntamente com aquele da mudança político-administrativa do governo federal em 15 de março de 1990, vai ser o ponto de inflexão em que o Brasil dá as costas para o passado e bloqueia a possibilidade de enxergar o futuro.<sup>1</sup>

## II

Qual foi, então, o direcionamento dado pelo Estado à política pública, de modo a desarticular todo um passado fundado na reafirmação dela? A base teórico-analítica para responder adequadamente essa questão é o entendimento da mudança de concepção acerca da administração política<sup>2</sup> brasileira, a partir daquele ponto de inflexão já apontado. Sob a perspectiva do capitalismo mundial, embora os liberais já tivessem retomado a sua hegemonia teórica, nos anos 1970, e política, no início da década de 1980, o Brasil se mostrava refratário a aceitar esses novos (velhos) fundamentos, pois insistia em conduzir os destinos do capitalismo brasileiro com base na concepção de uma administração política centralizada, ou seja, de um capitalismo gerenciado com uma boa dose de nacionalismo. Essa resistência ia sendo quebrada à medida que a instabilidade macroeconômica aumentava e, sobretudo, à medida que os formuladores da política econômica com formação em escolas brasileiras iam sendo substituídos por profissionais formados em escolas americanas (ver anexo 1).

A lógica do argumento para mudar o curso das coisas era produzir um discurso ideológico (embora travestido de conteúdo técnico) em favor da descentralização, com dois direcionamentos: um, no plano das relações do Estado com a sociedade, e outro, no plano das relações intergovernamentais

---

<sup>1</sup> De fato, perdemos qualquer possibilidade e noção de prazo. Até mesmo o curto prazo passou a ter uma noção longínqua. Então, inventamos o quarto prazo, que é o prazo de caixa, em que as autoridades econômicas passaram a gerenciar o país a partir do monitoramento diário das posições do fluxo de receita e despesa do orçamento fiscal do governo e das posições do balanço de pagamentos. Nos últimos anos, viramos uma bilheteria de espetáculos circenses!

<sup>2</sup> A “administração política” é entendida como o arranjo das possibilidades técnicas, políticas e ideológicas existentes a partir das relações sociais de produção, e que permitem definir a melhor concepção de gestão na execução do projeto de nação. Para uma melhor clareza da fundamentação teórica e prática acerca da “administração política”, ver Santos & Ribeiro (1993) e Santos et alii (2001a).

(conteúdo mais enfatizado neste artigo). Mudava, assim, a natureza da administração política brasileira, a partir de então (1980-90).

No plano das relações do Estado com a sociedade, a força do discurso estava em afirmar que os transtornos econômicos e sociais decorriam de uma excessiva centralização no âmbito estatal, pois tal modelo produzia ineficiências refletidas na baixa produtividade do trabalho social. Portanto, era necessário transferir para o agente privado o ativo produtivo em mãos do Estado, ou seja, era mais do que necessário fazer retornar ao mercado (orientado pelo sistema de preços) o poder de decisão para a alocação de recursos (produção) e de distribuição dos rendimentos sociais (resultados da produção) (ver anexo 2).

Ao nível das relações intergovernamentais, o discurso da descentralização guardava coerência com a noção de devolver à sociedade (ao mercado) a capacidade de produção que estava em mãos do Estado. Era, sobretudo, a maneira de se fazer isso da forma menos transparente possível, porquanto o setor mais significativo do Estado brasileiro (o governo federal), em nome de um melhor atendimento às demandas do cidadão pelo chamado poder local (a municipalidade),<sup>3</sup> podia se desobrigar de toda e qualquer responsabilidade com os gastos sociais. Enquanto isso, esse setor mais representativo do Estado brasileiro liberava parcelas cada vez mais expressivas de seu orçamento para a ancoragem da vulnerabilidade externa do balanço de pagamentos do país.<sup>4</sup>

Desse modo, a marcha rumo à descentralização passou a ser a ordem unida. Até os setores mais progressistas da universidade brasileira entraram nessa “onda”, legitimando, de forma estúpida, uma política que ia de encontro aos interesses nacionais. Dizemos de forma estúpida porque não é muito próprio da academia fazer investigação ou estabelecer normas de conduta de

---

<sup>3</sup> Além desse, no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, a descentralização tinha um outro significado que era o de estabelecer um diálogo político-administrativo direto com os prefeitos; de forma a enfraquecer o poder de barganha política dos governadores e assim, eliminar qualquer obstáculo ao projeto de 20 anos ou mais de governo do Partido Social Democrata Brasileiro (PSDB), conforme sentenciou o então ministro das Comunicações, Sérgio Motta.

<sup>4</sup> Esse é um ponto relevante da análise para o entendimento do porquê a política brasileira está sendo feita assim; considerando-se que, da parte do governo, não há o mínimo interesse em revelar o sentido de sua política econômica. Além disso, poucos conseguem entender como e por que o orçamento público está ancorando o balanço de pagamentos do país. Esse movimento se faz mais ou menos da seguinte forma: o déficit no balanço de transações correntes (balanço comercial + serviços) deve ser financiado pela conta capital (investimento direto [na produção e no mercado financeiro] + empréstimos). Caso a entrada de dinheiro pela conta capital de investimento direto na produção não seja suficiente para cobrir o déficit do balanço de pagamentos, o governo é obrigado a tomar empréstimos, seja diretamente nos bancos (no mercado interno e/ou externo), seja através de títulos da dívida pública (mercado interno e/ou externo). Em razão das incertezas da economia do país, os emprestadores exigem taxas de juros cada vez mais elevadas. Em quaisquer das situações, persistindo e se transformando em estrutural o déficit em conta corrente, o governo irá incorrer em custo de carregamento da dívida pública cada vez maior. Isso significa que, mais e mais, um montante crescente do orçamento público estará sendo deslocado para o pagamento de juros decorrentes do déficit do balanço de pagamentos.

forma acrítica, sem questionar o sentido das coisas. No nosso caso, o questionamento seria muito simples e direto. Afinal, como um governo que privilegiava a gerência do fluxo de caixa — abandonando toda e qualquer perspectiva de médio e longo prazos — e cuja parcela expressiva do orçamento estava sendo destinada a pagar juros, em detrimento do crescimento econômico e do bem-estar do povo brasileiro, passa, de repente, a ver a salvação do país não no conteúdo das políticas (alocação de recursos), mas na forma de administrar (descentralização); principalmente quando se sabe que a parte receptora da descentralização (o município) não possuía (como não possui) qualquer condição de contribuição?<sup>5</sup>

Essas são, portanto, as bases teóricas e ideológicas do projeto liberal que passa pela reforma do Estado com descentralização e que tem como ponto de chegada o mercado. Nesse sentido, qual foi, então, o conteúdo dessa política descentralizante que levou ao dismantelamento da perspectiva de longo prazo e, portanto, da destruição do projeto nacional brasileiro? O anexo 3 faz algumas considerações a respeito.

Por se tratar de um processo, não se tem com precisão o seu ponto inicial. Porém, acreditamos que as dificuldades externas da economia — decorrentes da crise da dívida e que fizeram reduzir abruptamente o seu crescimento — levaram o governo brasileiro a concentrar sua propaganda de otimismo diversionista em programas bem populares, a exemplo do programa de abastecimento, cujo *slogan* de divulgação era o “plante que o João<sup>6</sup> garante” ou “vamos encher a panela do povo”, além do programa de desburocratização que se caracterizava por simplificar a identificação do cidadão — a idéia era que um só documento substituísse todos os demais existentes.

Ademais, é interessante destacar que no programa de desburocratização havia uma proposta despreziosa mas sugestiva: tratava-se do projeto de privatização. Ainda que tivesse um alcance limitado, porque propunha a venda de ações de empresas privadas em que o governo era o acionista minoritário e cuja aquisição se daria por conta de recebimento de créditos concedidos pelos bancos federais (BNDE, Banco do Brasil etc.), o fato é que pela primeira vez, desde o empreendimento da proposta de industrialização do país, iniciada em 1930, as privatizações passavam a fazer parte de um programa de governo. O governo não levou essa proposta muito adiante, até porque, logo ficou identificada como uma interferência do FMI nos assuntos domésticos.

---

<sup>5</sup> Nesse meio-tempo, ainda se teve capacidade intelectual de trabalho num projeto vazio de sentido e conteúdo como o Comunidade Solidária, uma corruptela da versão mexicana do Programa Nacional de Solidariedade (Pronasol).

<sup>6</sup> João Batista de Figueiredo foi o último general cinco estrelas presidente, no período de março de 1979 a março de 1985. Antônio Delfim Neto era o seu ministro da Agricultura e Hélio Beltrão o seu ministro Extraordinário para Assuntos de Desburocratização.

Não obstante, nota-se que, daí por diante, os setores dominantes da sociedade, particularmente a fração detentora do capital nacional, começam a reclamar por mais espaço, sobretudo no campo econômico. A reivindicação predominante se fazia com base na crítica ao que consideravam uma excessiva participação do Estado no domínio econômico. E essa reivindicação se tornava uma pressão política ainda maior à medida que a crise aumentava e dificultava a realização dos lucros capitalistas. Nesse sentido, imediatamente, os capitalistas perceberam que estava difícil realizar um lucro normal em setores que lhes eram próprios passando, então, a se fazer a normalidade dos lucros pela ampliação dos espaços capitalistas, notadamente, pela apropriação do espaço sob o controle do Estado.<sup>7</sup> Nessa disputa, os capitais eram favorecidos pelo apoio da grande imprensa conservadora do Brasil, principalmente do jornal *O Estado de S. Paulo* e da revista *Veja*, com reportagens seriadas defendendo a hipótese da ineficiência alocativa do Estado, especialmente do seu setor produtivo.

Apesar dessa pressão política, as forças contrárias ao ideário liberal mantêm a resistência, o que fica mais evidenciado com a Constituição de 1988, em que, além de removerem o que era considerado entulho autoritário e recuperar os direitos políticos, fizeram inscrever em seu texto direitos sociais avançados — particularmente, em relação à previdência —, regulamentos protetores do capitalismo nacional — mediante a definição de empresa nacional — e, fundamentalmente, o capítulo tributário, cuja maior novidade foi a forte descentralização, caracterizada por uma maior transferência de recursos financeiros, contemplando sobremaneira os municípios.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Para uma análise mais aprofundada desse processo de concorrência intercapitalista que tem levado os capitais privados líderes a rivalizarem pelo espaço capitalista controlado pelo Estado, ver Santos et alii (2001b).

<sup>8</sup> Embora a corrente municipalista do Congresso Constituinte dissesse que esse tipo de descentralização era a maneira de se resgatar a democracia mediante a assinatura do “pacto federativo” entre as esferas de governo, na verdade a descentralização tributária pode ser considerada muito irresponsável porque se preocupou, simplesmente, em transferir mais dinheiro sem discussão prévia acerca da divisão do trabalho dentro do setor público brasileiro. As conseqüências dessa irresponsabilidade estão visíveis na impossibilidade de estados e municípios financiarem suas “responsabilidades”, e cuja face mais hedionda é a edição da Emenda Constitucional nº 101, vulgarmente conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal. A preocupação, de fato (sejamos sinceros!), não é restaurar qualquer moralidade no processo de alocação de recursos por parte das autoridades públicas, mas antes fazer, mediante a força da lei, o equilíbrio fiscal dos estados e municípios (receita = despesa) e integrá-los no esforço do governo federal por exigência do FMI. Para uma análise mais detalhada sobre esse ponto, ver Santos et alii (2001b, cap. III).

Além desses aspectos mais formais das transformações ocorridas na administração política brasileira, outro movimento rumo à descentralização ia se construindo de forma pouco perceptível: a terceirização dos serviços de apoio à produção estatal. Como exemplos, os serviços de limpeza, novas tecnologias (caso dos serviços de informatização dos serviços públicos), concursos públicos (muitas vezes, até os vestibulares de universidades públicas são realizados por empresas privadas), serviços de segurança pública etc. Se avaliados como de pouca relevância os três primeiros exemplos citados, tal não nos parece o caso da segurança, visto que a descentralização atinge uma área que tinha sido, até pouco tempo atrás, uma forte característica do Estado liberal, fundado pelos ideólogos do capitalismo dos séculos XVIII e XIX, representados pelo triunvirato mais expressivo dessa escola: Adam Smith, David Ricardo e John Stuart Mill.

Esse processo de descentralização da segurança começa com a proteção privada individual, depois alcança o mundo das corporações (patrimonial) e, finalmente, agora é o próprio Estado que contrata a segurança privada para proteger o patrimônio social. Dessa forma, não nos surpreendamos se, no futuro próximo, essa segurança esteja sendo contratada pelo Estado para proteger o cidadão comum, substituindo de vez os papéis das polícias militar e civil. Hoje em dia, o efetivo da segurança privada já supera as polícias dos estados e do governo federal: 600 mil contra 479 mil. Os sindicatos das empresas de segurança simulam que existem, além desses, mais de 1 milhão clandestinos. Mais grave de tudo é perceber que o Estado é o principal cliente dessas empresas privadas! Será que os atuais ideólogos da descentralização têm noção clara das repercussões desse fato?

Não obstante as medidas tomadas nos anos 1980 e que apontavam para uma administração política descentralizada do capitalismo brasileiro (ou seja, um capitalismo gerenciado a partir das ações de mercado), é na década de 1990 que os “reformadores” definem mais claramente o projeto de reestruturação do Estado brasileiro. Talvez nesse momento e não em outro porque o consenso dos países líderes a respeito das reformas do Estado e da política macroeconômica comuns só veio a ocorrer em 1989, em reunião do G-7 realizada em Washington.

Os objetivos desse projeto de reestruturação eram fundamentalmente dois. O primeiro parte da proposta de desoneração do Estado, segundo a qual este [Estado] deixa de ter o comando/direção do processo econômico e social e passa a ser uma espécie de parceiro dos agentes econômicos; deixando, portanto, de ser o principal capitalista a comandar capitais dentro do capitalismo. Dali em diante, as decisões mais importantes serão tomadas a partir da

lógica do mercado.<sup>9</sup> O segundo objetivo é dado pelo estabelecimento de novos arranjos institucionais viabilizadores da demanda social que não será mais mediada pelo Estado.

As dimensões analíticas nas quais se assenta esse projeto de reestruturação do Estado brasileiro são basicamente três. A primeira, de natureza meramente administrativa/gerencial, estava mais restrita ao curto prazo e visava, sobretudo, produzir efeitos psicológicos positivos para a execução das etapas seguintes e mais importantes para se chegar aos resultados pretendidos. Esse “horror” administrativo<sup>10</sup> começa com uma política de redução do salário real, mediante a adoção de índices de reajuste inferiores aos índices de inflação. A demissão e/ou ameaça de demissão, bem como a colocação de funcionários à disposição eram medidas complementares necessárias para se fazer aceitar a redução do salário real que produzia efeitos mais expressivos sobre os resultados consolidados da política de ajuste fiscal. Com a diminuição do número de funcionários em atividade ficava mais fácil para o governo justificar, perante os que lhe davam apoio político e diante da sociedade, o mais descontraído e inconseqüente processo de extinção, fusão e incorporação de organismos da história da administração pública federal. Nesse campo, o processo administrativo de reestruturação do setor público brasileiro se completa com a adoção de outras medidas complementares. Entre essas medidas, temos o exemplo da

---

<sup>9</sup> Pode-se alegar que as decisões não estão inteiramente descentralizadas, tendo em vista que o governo detém o poder regulatório através das agências setoriais. No nosso caso, verdadeiramente, isso não ocorre, uma vez que as agências funcionam mais como instâncias de decisões sindicais do que como instituições preocupadas em defender os interesses do consumidor e do país. Basta ver a atuação dessas agências no caso da energia e da água.

<sup>10</sup> Classificar esse momento de “horror administrativo” é a adjetivação mais apropriada para se compreender os sentimentos de medo e angústia vividos por aqueles que trabalhavam na administração pública brasileira, durante a década de 1990, período mais intenso desse movimento de reestruturação. É necessária uma explicação mais aprofundada desse processo, pois poucos compreendem por que isso foi assim. Note-se que, quando o dito “Consenso de Washington” se estabeleceu, a campanha presidencial, no Brasil, já estava nas ruas. Um dos candidatos, Fernando Collor de Melo, abraçou por inteiro o ideário das reformas. Entretanto, existia um problema a resolver: como levar ao conhecimento do “povão” o conteúdo de toda aquela reforma que por aqui se queria implementar? Inventou-se o *slogan* de “caça aos marajás”. Então, o discurso de “caça aos marajás” não se referia a uma categoria específica e diminuta de funcionários, cujo procedimento administrativo reclamava correção pela imposição de instrumentos normativos. Mais do que isso, “caça aos marajás” simbolizava toda uma instituição (o Estado) que degradava econômica e moralmente a sociedade, trazendo-lhe desgraça e infelicidade. Desse modo, o funcionário passou, a um só tempo, a simbolizar e a ser o único beneficiário da crise que o país vivia. Nos primeiros anos da década de 1990, identificar-se como funcionário poderia gerar, incontinenti, um julgamento preconceituoso, pois se poderia estar diante de um malversador do dinheiro público, de um parasita, de um “sanguessuga”, de um “lesa-pátria” responsável pelos males que acometiam a nação!



redução de níveis hierárquicos da estrutura administrativa, da redução nas gratificações, a retirada total da remuneração das vice-chefias de alguns setores da administração pública (semelhante ao que ocorreu nas universidades), retirada de ganhos indiretos com a proibição do uso de automóveis do Estado para o transporte de funcionários e, sobretudo, as alterações na previdência com o alongamento do tempo para aposentadoria (particularmente, com relação às aposentadorias especiais dos professores universitários), a instituição da previdência complementar privada etc.

A segunda dimensão a ser considerada para a compreensão do processo de reestruturação da administração pública é a patrimonial-financeira, a qual pode ser melhor definida como a tentativa de se medir as relações de débito e crédito entre o Estado e a sociedade. O ponto de partida era o ordenamento dentro do próprio governo, particularmente na definição de prazos e formas de pagamentos do débito líquido dos estados e municípios com o governo federal. Outro ponto importante foi avaliar a dimensão da dívida ativa dos agentes econômicos com o governo, expressa nos impostos federais e nas contribuições previdenciárias. A esse respeito, o governo tem hoje uma estatística razoavelmente confiável, porém com pouca efetividade prática, visto que os resultados são pífios quanto às necessidades de arrecadação. O Refis (refinanciamento fiscal) é um exemplo clássico e revelador do insucesso do governo.

Nesse campo da reforma patrimonial, o governo investiu recursos, mediante estudos técnicos para levantar a real situação das “terras de marinha”, das “terras devolutas” (que não se incorporaram ao domínio privado) e imóveis e terrenos urbanos. Embora os resultados dos estudos do Ministério do Planejamento e Orçamento não sejam muito confiáveis em razão da precariedade dos dados, ainda assim apontam que esse patrimônio pode representar mais de 50% do PIB brasileiro. Nada se efetivou nesse sentido visto o governo atual não demonstrar vontade política para equacionar os problemas daí decorrentes.

Se houve malogro em relação à cobrança dos créditos da dívida ativa e à recuperação do patrimônio público apropriado indevidamente, pode-se dizer que, em relação ao projeto de privatização, o “êxito” do governo foi quase absoluto, não chegando a tanto por conta dos “equivocos” cometidos na política do setor energético, o que o impediu — o governo — de dar seqüência à política de desestatização do setor.

A terceira dimensão analítica para a compreensão do projeto de reestruturação do setor público são as mudanças ocorridas no modelo de gestão. A idéia básica era redefinir a divisão social do trabalho na sociedade brasileira, separando “conceitualmente” as atividades que os ideólogos da reforma definem como típicas do governo e aquelas que devem ser exercidas pela iniciativa privada (mercado). Porém, o relevante dessa análise é compreender os conteúdos dos arranjos institucionais para dar conta de uma

produção social que estava a cargo do Estado. Assim, trabalha-se a idéia de descentralização em dois sentidos: um da sociedade, procurando dar algum conteúdo às chamadas organizações sociais na qualidade de “herdeiras” da responsabilidade de parte da produção social, até então sob a competência exclusiva do Estado; outro se processa no âmbito do próprio Estado, transferindo para o município responsabilidades de uma política econômica e social que não se viabilizará, sob qualquer hipótese, por restrições de ordem técnica e financeira. Com o interesse único de legitimar esse despropósito inventam *slogan* do tipo “Desenvolvimento local, integrado e sustentável e gestão social” (através da formação de conselhos municipais e da possibilidade de se fazer um orçamento participativo), tentando fazer crer que as localidades, nas condições atuais, têm massa crítica para uma tarefa de tamanha proporção.<sup>11</sup>

### III

A nossa preocupação até o momento foi discutir as causas fundamentais que levaram o Estado a fazer uma administração política (através da concepção de um modelo descentralizado da produção social) de modo a desarticular todo um passado fundado na reafirmação dela. A situação dramática vivida pelo Brasil no segundo semestre de 2002 indica claramente que as reformas neoliberais aprofundaram a crise do país. Iniciada, mais precisamente, no segundo se-

---

<sup>11</sup> Acreditamos que os “programas” de governo nessa direção têm perpetrado ignomínias e desesperança naquelas pessoas que se acham parte da gestão municipal ou local. Primeiro, vendem a idéia de que o PDLIS (Programa de Desenvolvimento Local, Integrado e Sustentável) é algo revolucionário e que, a partir de então, o futuro da comunidade será modificado para bem melhor: a infra-estrutura será implantada; a habitação para todos será lugar-comum; a saúde e a educação serão universalizadas; portanto, não sendo mais necessários os deslocamentos para localidades vizinhas em busca desses serviços essenciais à dignidade humana. A própria implantação do programa seria a base econômica e garantia inescapável de emprego para todos, não sendo mais necessário os jovens baterem em retirada atrás de um futuro “melhor” fora de sua região. Por fim, conseguem vender a idéia (ainda que momentaneamente) de que a chamada “comunidade” pode ser co-responsável pelo seu próprio futuro mediante as oportunidades que se abrem, seja em momentos especiais, participando de decisões acerca do processo de alocação de recursos (orçamento participativo), seja mediante um envolvimento mais direto, participando dos famigerados e indizíveis conselhos municipais. Na verdade, a participação de um conselho qualquer ou do conselho maior, denominado Conselho Gestor (para o caso do PDLIS), é um novo procedimento de cooptação que atende aos desígnios do mandatário local por orientação daqueles que estão concebendo o processo de reformas do Estado. Como o projeto não se efetiva porque lhe faltam as condições técnicas e políticas, o saldo que fica é uma grande frustração, principalmente entre os mais jovens.

mestre de 1979 (com uma nova alta do preço do petróleo), essa crise recrudesce a partir do primeiro semestre de 1980, com a alta dos juros promovida pela política ortodoxa praticada pelos conservadores que assumiram o poder naquele momento: Ronald Reagan, nos EUA; Margareth Thatcher, na Inglaterra; e Helmut Kohl, na Alemanha.

Sendo essa uma hipótese de trabalho crível, então por que a insistência nas reformas como elemento fundamental para a retomada de crescimento do país? Responder a essa pergunta será a preocupação principal da nossa análise.

Se considerarmos que a reestruturação do Estado era uma exigência motivada menos pela crise do setor público e mais pela necessidade de abrir novos espaços capitalistas para a expansão do capital e se, ainda, considerarmos que os novos espaços desejados eram aqueles que estavam em mãos do Estado, logo teríamos que encontrar um discurso ideológico que possibilitasse essa conquista. E esse discurso tem tido o objetivo de transportar uma crise que é do capitalismo em geral para o âmbito do Estado.<sup>12</sup> Assim, não foi difícil fazer um diagnóstico favorável à demonstração de uma crise fiscal e à implementação de uma política econômica centrada exclusivamente no ajuste das contas do setor público. Nesse caso, toma-se a crise como um dado, como se fosse uma questão moral ou de fé religiosa que independe de maiores explicações e, sobretudo, de um conhecimento técnico mais qualificado a respeito de seu conteúdo; particularmente em relação à definição do que vem a ser crise fiscal.

Independentemente da fragilidade da teoria ou da subserviência ideológica da política econômica, o fato é que esse discurso teve fácil aceitação a ponto de eleger, em 1989, um *outsider* presidente do Brasil; e o seu sucessor em 1994, o qual foi reeleito em 1998. Se, até 1989, as autoridades econômicas brasileiras reconheciam que a instabilidade macroeconômica e as restrições ao crescimento decorriam da crise da dívida externa, a partir de março de 1990 tudo muda. Assumia-se que os problemas eram internos, determinados por um modelo de desenvolvimento sob os auspícios do Estado que se esgotara desde o final da década de 1970, mas que, teimosamente, era mantido a um custo altíssimo para toda a sociedade, sobretudo, pelo comprometimento do futuro do país, cujo crescimento encontrava-se obstruído. Estavam criadas, assim, as condições políticas para as reformas.

O governo brasileiro anunciou a nova política e a adesão externa ocorreu instantaneamente. O investimento direto (líquido) que, até então, não vinha tendo expressão, passa a crescer de forma extraordinária. As reservas

---

<sup>12</sup> Para uma análise mais aprofundada a respeito desse ponto, ver Santos et alli (2001b, cap. I). Ver também Braga (2000).

que, em 1991, estavam no patamar de US\$9,4 bilhões, em 1992 passam para US\$23,7 bilhões, chegando à fantástica soma de US\$60,1 bilhões, em 1996. O Brasil parecia ter encontrado, como num passo de mágica, a senha do sucesso.

Porém, os elementos que alimentavam esperanças positivas de curto prazo se transformariam nas causas de agravamento da crise no longo prazo. E a inquietação começava com a busca de resposta para um enigma: apesar de toda a avalanche de dinheiro vindo do exterior, por que o país não retomava o crescimento econômico? Na verdade, toda a transação se dava num plano meramente contábil-financeiro, com pouca repercussão no mundo da economia real, pois a entrada desse dinheiro seguia o caminho exclusivo do investimento direto, com duas variantes: a da aplicação financeira especulativa, alimentada pelas elevadas taxas de juros pagas aos portadores de títulos da dívida pública — além de outras franquias para aplicações financeiras —, e a da compra de ativos em função — estatais e privados —, geralmente com repercussão negativa sobre o nível de emprego, porque se achava que o governo era excessivamente condescendente com o emprego e as reivindicações dos sindicatos dos trabalhadores das empresas estatais.

Por outro lado, a nossa situação externa ia ficando ainda mais vulnerável, à medida que a balança comercial entrava num longo período de déficits (1995-2000); os investimentos diretos oriundos das privatizações, depois de uma trajetória crescente de 1990 a 1999, passam a ser declinantes — US\$8,8 bilhões, em 1999, US\$6,7 bilhões, em 2000, e US\$1,1 bilhão, em 2001 —; sobretudo porque os investimentos feitos na compra de empresas estatais e privadas passam, a partir da segunda metade dos anos 1990, a remeter para o exterior lucros, juros e *royalties*, agravando sobremodo o balanço de transações correntes, que sai de um saldo positivo de US\$6,4 bilhões, em 1992, para um negativo de US\$27,5 bilhões, em 2001. Essa conta denota que a nossa real vulnerabilidade externa é muito grave!

Com a reversão dos fatores positivos que atraíram um abundante volume de recursos externos, dando falso alarme de exuberância da economia brasileira, o único instrumento que restou ao governo para administrar a vulnerabilidade econômica do país foi manter elevadas taxas de juros financiadas pelo orçamento público. Chamamos a atenção do leitor para esse ponto da nossa análise porquanto não tem sido devidamente avaliado pelos estudos correntes. Atribuímos maior importância a esse ponto pelo simples fato de que qualquer política econômica brasileira, a partir daí, só alcançará sucesso caso o orçamento público deixe de ser a âncora do balanço de pagamentos, isto é, caso o orçamento público de receita e despesa seja desatrelado da política monetária e cambial.

Essa articulação do orçamento público com o balanço de pagamentos pode ser compreendida por meio de dois movimentos. Um interno, que mos-

tra como os recursos se deslocam de uma conta para outra, em benefício dessa política; e outro externo, que é mostrado através das relações das contas do orçamento com o PIB do país.

No plano do deslocamento interno dos recursos de uma conta para outra, percebemos um nítido favorecimento da conta juros em detrimento dos recursos destinados aos gastos com pessoal e, fundamentalmente, com investimento. Por esses números pode-se notar claramente como a despesa pública tem tido nos últimos anos um comportamento anticíclico às avessas.

Ano	Pessoal	Investimento	Juros
1975	26,8	40,6	4,0
1980	15,5	11,8	0
1985	13,2	8,4	11,5
1990	31,2	5,4	13,6
1995	19,5	3,1	9,5
1999	22,6	3,0	19,9

Fonte: Santos (2001b, cap. III, tabelas V e VI).

O gasto com pessoal apresenta um comportamento errático, mas com tendência de queda, passando de 26,8%, em 1975, para 22,6%, em 1999. A iniquidade maior dessa política do governo é perpetrada com a redução dos investimentos, que estão sendo, literalmente, desconsiderados na elaboração do orçamento federal. Em 1975, aproximadamente 41% das despesas públicas eram alocados em investimentos. Nem mesmo os 3% de hoje têm um destino útil, visto que sequer são suficientes para o pagamento (mediante emendas parlamentares) dos prêmios das negociatas feitas pelo governo para aprovar orçamentos tão infames quanto os que têm sido elaborados nos últimos anos. Se a queda dos gastos com investimentos produz um sentimento de iniquidade, a elevação sem medida dos gastos com juros (de 4,0%, em 1975, para 19,9%, em 1999) revela um sentimento de indignidade, de compaixão e de dor, pois demonstra a dimensão da devastação física e moral que a política econômica vem produzindo neste país.

O movimento de deslocamento externo, conforme dito, é a comparação das variáveis investimentos, juros, arrecadação e gasto com incentivos fiscais em relação ao PIB.

Ano	Receita	Investimento	Juros	Incentivos fiscais
1975	9,6	2,2	0,2	0,9
1980	9,8	0,7	0,0	0,6
1985	10,1	0,7	0,8	n.d.
1990	17,5	1,1	2,7	0,1
1995	30,1	0,8	2,6	0,1
1999	22,7	0,7	4,7	0,1
2001	22,8	n.d.	5,2	n.d.

Fonte: Santos (2001b, cap. III, tabelas VII e VIII).

Os dados da tabela 2 também demonstram o quanto o orçamento público está atrelado ao setor externo (via conta juros) e revelam uma conspiração da política governamental contra o futuro do país. Nota-se que a receita aumenta (mais que dobrando no período), os investimentos caem em mais de 2/3 e os gastos tributários com incentivos fiscais praticamente deixam de existir, indicando que deixamos de ter política de desenvolvimento. Os juros são a única conta de gasto a crescer (e assustadoramente!), mais de 24 vezes no período, passando de 0,2% do PIB, em 1975, para 5,2%, em 2001. Não pode ter qualquer futuro um país que faz uma opção dessas de política econômica. É importante observar que o orçamento governamental sempre foi utilizado historicamente (no capitalismo ou fora dele) como o instrumento mais poderoso para melhor distribuir a renda em favor dos mais pobres; porém na política brasileira das duas últimas décadas o orçamento tem tido um papel bem menos nobre, visto que tem servido como o mais perverso instrumento da concentração de renda no país. Essa situação é ainda mais agravada, à medida que observamos que há um crescimento espetacular da renda líquida enviada ao exterior como percentual do PIB, que passou de 0,72%, em 1981, para indizíveis 3,18%, em maio de 2002 (*Conjuntura Econômica*, 56(7), jul. 2002).

Esta análise não só responde à questão que nos propusemos a responder neste espaço (como as reformas vão desarticular as políticas de desenvolvimento do país), como também parece deixar claro que a reforma não passa de um véu ideológico para legitimar uma sangrenta e abjeta política de ajuste

fiscal que se implementa não porque ela seja necessária em seus termos técnicos, mas porque foi e tem sido mais viável para atenuar a covardia política do governo que usa o orçamento público como âncora do instável balanço de pagamentos do Brasil. Nesses termos, estamos defendendo a hipótese de que a denominada crise fiscal não é o elemento originário da crise econômica mais geral, mas os efeitos desta é que estão levando o Estado a uma situação de desequilíbrio perigoso de suas contas. Concluimos que a crise fiscal tem sido um resultado construído *ex-ante*. Para aliviar o espanto dos incautos e a indignação dos construtores dessa mentira, podemos reformular a nossa conclusão: se a política não for mudada, a crise fiscal pode ser um resultado observado *ex-post*.<sup>13</sup>

#### IV

Às vésperas da mudança de governo, o país vive o período mais incerto desde o Plano Real, algo parecido com o início dos anos 1980. No instante em que concludo estas notas, chegam notícias de que a taxa nominal de câmbio R\$/US\$ vai além de 3,60. Temos certeza de que isso não é de todo ruim, principalmente se for possível às autoridades brasileiras mudar a política econômica. Também

---

<sup>13</sup> O inaceitável nessa política do governo é tomar tudo como um dado e que é aceito por todos, como se fosse uma questão de fé, portanto, religiosa. Nunca se definiu o que vem a ser a crise fiscal, embora todos saibam que ela existe porque assim nos fazem aceitar. Assim sendo, qual a base teórica para se conceituar a crise fiscal? É o conceito de crise financeira, no sentido tradicional, marcada por uma onda de pessimismo que leva a uma crise de liquidez do sistema? Entretanto, até onde se sabe, o Estado não é um capitalista como outro qualquer. Se não bastasse dispor do poder político, enquanto capitalista possui algumas prerrogativas que outro qualquer não possui, como por exemplo, o poder de decidir (unilateralmente) sobre a política fiscal e monetária — emissão de poder de compra e as vantagens da *seignorage* —, além de poder vender títulos da dívida pública, tendo a prerrogativa de definir com maior grau de liberdade o preço de oferta. Assim, só se pode falar de crise fiscal em condições muito especiais. Independentemente disso, os responsáveis pela política econômica e pela produção ideológica para sua aceitação não esclarecem nada disso. Outro ponto macabro dessa discussão é o repentino aparecimento do conceito de déficit/superávit primário, na verdade superávit, pois o déficit é inadmissível e, portanto, deve ser ignorado. Qual o sentido do superávit primário? Respondemos que absolutamente nenhum! Nem do ponto de vista da teoria clássica/neoclássica essa política serve, pois superávit do governo significa vazamento do poder de compra (parte da renda não gasta) e queda na demanda efetiva, implicando declínio no nível dos negócios. Também não encontra validade numa circunstância de capitalismo amplamente “financeirizado”, pois seria desajuizado se pensar que o investimento depende da poupança. Qual é, então, o sentido e a quem interessa o superávit primário? Certamente, interessa apenas à categoria dos rentistas que monitoram o fluxo de caixa do governo para terem a certeza do recebimento dos rendimentos dos recursos aplicados em títulos da dívida pública. Numa palavra, o superávit não tem, verdadeiramente, qualquer validade econômica, mas apenas financeiro-especulativa.

não se deve esperar que algo possa ser alterado de forma substancial ainda neste governo, mas é alentador enxergar possibilidades no futuro. É com o olhar no futuro que iremos elaborar o último passo de nossas notas metodológicas para uma nova concepção de política social para o Brasil.

Essa elaboração tem a possibilidade técnica e política de ser concebida em duas etapas de um processo contínuo, dentro dos marcos institucionais vigentes. A primeira seria concebida em um prazo médio e teria como conteúdo a execução de um vigoroso programa de políticas sociais. A segunda teria como propósito a elaboração de um projeto de nação, contemplando uma política de desenvolvimento que seria concebida durante a execução da primeira etapa e implementada logo após o término desta. Ressalte-se que, por questões didáticas, não comentaremos a proposta da segunda etapa, mas o seu significado compreende integrar num só programa de desenvolvimento todos os setores e atividades da vida social e todos os segmentos da sociedade, especificando a sua temporalidade e, sobretudo, tendo como finalidade última o bem-estar do povo brasileiro.

Feitas essas considerações, é importante destacar que, na discussão acerca da concepção e implementação de uma política social, a questão central não tem sido evidenciada quando da definição das diretrizes, dos objetivos e das metas. Trata-se de saber qual o programa que irá estruturar essa política social.

Invariavelmente, os profissionais do governo e os acadêmicos têm o hábito de pensar a política social começando pelo programa de educação. Essa tese passou a ser mais reforçada ainda, a partir do momento em que o economista americano Theodore Schultz ganha o Nobel de economia, defendendo a educação como vetor para a ascensão social e para o desenvolvimento econômico. Para uma sociedade como a americana, por exemplo, na qual amplas parcelas das massas estão incorporadas ao sistema produtivo, uma ação pública desse tipo significa reforçar e sofisticar o sistema educativo para o desenvolvimento das técnicas, das artes e das ciências, visando a manutenção da sua posição hegemônica bem adiante dos possíveis concorrentes, particularmente daquelas nações consideradas também “líderes” e rivais.

Sem querer defender uma exclusão ainda maior, como poderemos, entretanto, eleger a educação como o programa líder e estruturador de uma política social se as estatísticas mostram que a ampla maioria da nossa população estudantil não possui as condições físico-biológicas para a aprendizagem? No cotidiano, essa parcela da população é portadora de alguma insuficiência alimentar, não dispõe de um sistema de escolas e bibliotecas adequado (seja pela pouca quantidade de bibliotecas, seja pelo reduzido e inadequado acervo existente nelas) e, fundamentalmente, não dispõe de condições de moradias apropriadas, simplesmente por essas moradias não existirem ou por apresentarem deficiências de higiene e de espaço. Ademais, no atual contexto sociopolítico-econômico brasileiro, as condições para fazer da educação o



programa estruturador da política social, vetor do desenvolvimento e restaurador da dignidade humana ficam agravadas mais ainda na medida em que, historicamente, apresentamos um péssimo e iníquo esquema de distribuição de renda.

Sem embargo, antes de voltarmos a falar em distribuição de renda, é preciso repensar a concepção sobre a natureza e o conteúdo da política social que tem sido praticada até aqui, a partir de três pontos fundamentais. Em primeiro lugar, é necessário que os governantes e os intelectuais que dão sustentação técnico-ideológica ao governo se despojem da idéia de que a política social deva ser orientada por uma motivação paternalista. Por essa razão, são comuns programas ditos sociais e divulgados com grandes “fanfarras” produzirem pouco ou nenhum resultado prático. É o caso, por exemplo, de um programa de suporte alimentar completamente descolado de uma ação de saúde coletiva; de uma política de abastecimento dissociada da produção agrícola; ou de um programa de saúde (materializado num hospital ou num posto de saúde) totalmente desvinculado de programas de habitação, de saneamento básico, de educação etc.

Em segundo lugar, particularmente em decorrência das observações contidas no primeiro ponto, é preciso se pensar, urgentemente, na política social como um sistema (que congrega vários programas, onde um não tem condições de sobreviver sem o outro), tomando-se como variáveis fundamentais o tempo e o espaço, particularmente num país com as características do Brasil, de grandes dimensões territoriais e fortes desequilíbrios regionais.

Em terceiro lugar — sem dúvida, o ponto mais polêmico de nossa argumentação —, considerando-se a política social como um sistema e para implementá-la enquanto tal, é indispensável eleger um programa estruturador que leve em conta as atuais condições socioeconômicas do Brasil. Não é o programa de educação que possui essas condições transformadoras, mas, sim, o programa de habitação.

Ao leitor pode parecer uma heresia que um educador, vinculado ao sistema universitário brasileiro, afirme não ser a educação o programa-mãe de um sistema de políticas sociais transformadoras. Antes de um julgamento mais impiedoso, é preciso levar em consideração que estamos condicionando a nossa hipótese ao atual momento histórico do Brasil, em que as condições de vida das grandes massas são deploravelmente miseráveis — fato amplamente comprovado por observações a olho nu —, assim como pelas estatísticas oficiais do governo brasileiro e de agências multilaterais, a exemplo da Organização das Nações Unidas (ONU) e do Banco Mundial.

Ante esses esclarecimentos, perguntamos: qual o sentido que tem para o bem-estar de uma comunidade formada por pobres e famintos a oferta de serviços de uma unidade médico-hospitalar? Diríamos que muito pouco sentido, pois as causas que a tornam pobre e doente e demandante de serviços de saúde permanecem, tais como desprovimento de renda, falta de um sistema de

saúde coletiva devido às péssimas condições habitacionais, sanitárias etc. O mesmo raciocínio pode ser aplicado a uma unidade escolar. É pouco provável que, em condições semelhantes às descritas acima, tal ação possa suscitar melhorias no bem-estar da comunidade pelo simples fato de se ampliar a oferta de salas de aula, visto que as precondições que restringem os resultados de uma boa formação escolar persistem. Assim, podemos concluir que nem a ação de saúde nem a de educação conseguem ser fator estruturador de uma política social sistêmica e integradora de um desenvolvimento humano de mais longo prazo.

Diferentemente pode ocorrer com o programa habitacional. Imaginemos, como exemplo simplificado da realidade, que se construa um conjunto residencial capaz de abrigar centenas ou milhares de famílias (também pode-se tomar como referencial a reurbanização de quaisquer das nossas grandes favelas). Inexoravelmente, as condições de habitação só estarão satisfeitas caso outros programas sociais estejam integrados ao programa-núcleo-estruturador inicial. A começar pelo de saúde coletiva e individual, pois seria inimaginável que, no nosso estágio civilizatório, essa nova comunidade não tivesse imediatamente à sua disposição e em pleno funcionamento, condições sanitárias primárias como esgotamento sanitário e água potável. Uma vez implantado esse núcleo inicial, dificilmente outros programas de natureza social deixariam de ser implementados para dar sustentação ao projeto piloto, como a unidade de saúde para atendimento ambulatorial, a unidade escolar para garantir (em novas condições) uma boa formação pedagógica e técnico-profissional-humanista, a unidade de segurança pública para garantir o direito de ir e vir dos novos residentes e uma maior sociabilidade dos indivíduos, as vias de acesso e o transporte coletivo para reduzir os custos e a fadiga daqueles que se deslocam, os equipamentos comunitários para ampliar e possibilitar a convivência social da comunidade etc. Compreendendo essa cadeia de resultados como lógica, a maior conquista de uma política social com essa concepção seria a promoção de uma maior integração comunitária, um maior grau de sociabilidade entre os indivíduos e, sobretudo, maiores e melhores condições de aprendizagem política no exercício fecundo da cidadania, tornando, assim, a sociedade brasileira mais plural e mais democrática.

Hoje, parece evidente que o grande nó da política econômica do governo brasileiro é a falta de articulação entre a política de estabilização (curto prazo) e a política de investimentos para a retomada do crescimento econômico (longo prazo). Assim, tomar a política social na concepção descrita acima poderia resolver o problema que mais está angustiando a sociedade, particularmente, em relação aos desempregados e sem perspectivas de voltar ao mercado de trabalho e que, triste e perigosamente, caminham com braços desocupados e mentes vazias.

Esse pode ser o caminho mais viável no médio prazo, menos oneroso em termos de custos e menos comprometedor da política de estabilização. Em primeiro lugar, a demanda total (intermediária e final) para produzir bens dessa natureza seria totalmente interna, portanto, sem qualquer pressão sobre as contas externas. Em segundo lugar, a solidariedade política e financeira dos organismos multilaterais poderia ser bem maior do que tem sido até aqui; portanto, favorecendo o balanço de pagamentos pelo fato de essa política se tornar um instrumento de atração de recursos externos. Em terceiro lugar, com a retomada do desenvolvimento por essa via, o governo ficaria com mais espaço (técnico e político) para repensar a política atual, formular uma nova política industrial, avançar com uma política de rendas menos conservadora e acelerar as ações de suporte ao programa-mãe, numa perspectiva de curto e médio prazos: os projetos compensatórios (merenda escolar, cesta básica etc.) e, fundamentalmente, os projetos de reforma agrária. Em quarto lugar, aliviado das preocupações de curto prazo e das pressões da política de estabilização sobre as contas públicas, o governo ganharia mais condições para rever os esquemas de financiamento da política social, pois é inconsistente, no longo prazo, se financiar a política social com recursos de terceiros. Isso traz a pressuposição errônea de que esta só pode ser autofinanciável, uma vez que esse autofinanciamento só pode ocorrer indiretamente, mediante o aumento da renda nacional e, por consequência, da base tributária. Em quinto e último lugar, para evitar sobrepor uma estrutura à outra — como repetidamente vem acontecendo no Brasil —, a produção do novo programa e dos projetos correspondentes só seria iniciada após se determinar a demanda social insatisfeita e se recuperar o que já existe em termos da capacidade produtiva de bens e serviços sociais.

Esse ponto é extremamente importante e pode ser a chave do sucesso da proposta. Sabemos da nossa cultura (furor) pelo novo e da valorização da visibilidade; qual seja, o governo só é avaliado positivamente se as suas ações estiverem aos olhos do grande público. Essa é, sem dúvida, uma visão equivocada. Por conta desse comportamento-padrão, mesmo que o velho não esteja funcionando com sua plena capacidade, é conveniente que se amplie a capacidade de oferta pela instalação de uma nova unidade de “produção”. Tal comportamento-padrão leva ao desperdício de recursos por conta de uma visão pusilânime do governo, reduzindo as oportunidades dos beneficiários. Para evitar essa torpeza no gerenciamento da coisa pública, sugerimos que o novo só deva ser construído depois que o velho estiver em pleno funcionamento. Só se deve construir uma nova escola quando as existentes estiverem em pleno funcionamento; só se deve construir um novo posto de saúde quando o antigo estiver em atividade plena; só devemos construir uma nova estrada quando a estrada atual estiver em plena condição de tráfego; só se deve dar início ao calçamento de uma nova rua quando a pavimentação das ruas

existentes estiver em plenas condições de uso. Isso já é o suficiente para se alargar a oferta de bens sociais a custo bastante reduzido, visto que os investimentos na capacidade de produção já estão realizados. Diríamos até que esse levantamento seria a primeira tarefa dessa proposta de política social.

## V

Não poderíamos encerrar estas notas sem falar sobre a filosofia social a que elas podem levar. Essa filosofia é única. Porém, para efeitos didáticos, vamos dividi-la em duas dimensões analíticas. A primeira dimensão é a problemática questão do emprego. Decerto, quando se fala em retomar a política de crescimento econômico, indiretamente está-se pensando na expansão do emprego, principalmente quando se trata de um país que possui um exército de desempregados de, aproximadamente, 11 milhões de trabalhadores. Entretanto, dado o atual estágio da ciência e da sua aplicação prática (tecnologia) e, por essa razão, a nossa monumental e sempre crescente capacidade de produzir com cada vez menos trabalho vivo, o desemprego passa a ser, então, numa economia capitalista, um estágio natural; melhor dizendo, num mercado capitalista, pois pode haver emprego da força de trabalho sem se configurar uma relação capitalista, como no caso do trabalho voluntário.

Essa situação poderia ser expressa da seguinte forma: com o avanço da ciência e da técnica, a renda nacional cresce mas o emprego não cresce na mesma proporção, podendo-se configurar uma situação de decréscimo do nível de emprego. No caso do Brasil, como ainda temos muito a fazer no campo dos chamados bens meritórios (como saúde, educação, habitação popular etc.), e como esses são setores cuja produção se caracteriza por ser intensiva em mão-de-obra, é pertinente considerar que existe um espaço ainda amplo para a expansão do emprego. Porém, não é uma situação que perdurará por um prazo longo. Nesse caso, devemos ir nos preparando (com a elaboração do projeto da nação) para construir as melhores condições possíveis de distribuição dos frutos do progresso.

A construção das melhores condições de distribuição dos frutos do progresso nos remete à segunda dimensão analítica da filosofia social a que nos pode levar estas breves notas. Queremos advertir a sociedade de um modo geral e os formuladores de políticas, particularmente aqueles que terão a tarefa de escrever o projeto da nação, de que o problema não é mais o do emprego criado pelo mercado capitalista e sim o da distribuição da riqueza social. Quando se fala de formular e implementar uma política social, a sociedade o faz por conta de alguma insatisfação em relação ao mercado, por não distribuir adequadamente a riqueza produzida pelo esforço social. E essa distribuição — que deve ser feita, inclusive, pelas políticas sociais através do Estado — é uma forma de antecipar a libertação do ser humano da sua obrig-

atoriedade de lutar durante toda a sua existência por uma materialidade que garanta a sobrevivência da espécie. Não acreditamos que essa necessidade seja algo imposto pela natureza e da qual não podemos nos livrar. Nada nos indica que uns (a grande maioria) nasceram para lutar desesperadamente pela sobrevivência da espécie, enquanto outros (a minoria) já têm essa garantia antecipada pelo direito da propriedade privada e, sobretudo, pelo direito de herança. No estágio em que se encontram a ciência e a técnica, essa materialidade já é possível para todos, sem maior dificuldade prática, bastando, para tanto, uma única decisão no plano político. Assim, o homem pode reencontrar-se consigo mesmo, dispensando o seu precioso tempo na contemplação das artes da vida, nelas presente o amor!

Contudo, nossa proposta não constitui algo novo e, muito menos, revolucionário; pois até os dois mais importantes intelectuais e zelosos dos interesses do capitalismo assim pensavam. John Maynard Keynes, o mais influente deles, quando em 1930 escreve, *As possibilidades econômicas dos nossos netos*, diz que, se não houver grandes guerras e um grande aumento da população, o problema econômico poderá ser resolvido, ou pelo menos, ter uma solução à vista nos próximos 100 anos. Isso significa que o problema econômico não constitui — se olharmos para o futuro — o problema permanente da raça humana. Frederick Winslow Taylor — apesar de odiado pelos trabalhadores por conta de seus estudos sobre a racionalidade do trabalho — chega a ser mais radical que Keynes, defendendo que o trabalho não deveria ocupar o homem durante muito tempo de sua vida, considerando ser possível alcançar a plenitude da materialidade e, assim, poder dedicar-se ao prazer contemplativo. Tal convicção o levou a abandonar a vida profissional ao completar 40 anos e a dedicar-se ao cultivo de rosas.

## VI

É possível pensar que o futuro de uma política dessas esteja próximo de nossos dias? Oxalá que sim!

### Referências bibliográficas

Braga, José Carlos de Souza. *Temporalidade da riqueza: teoria da dinâmica e financeirização do capitalismo*. Campinas, Unicamp/IE, 2000. (Coleção Teses.)

Santos, Reginaldo Souza & Ribeiro, Elizabeth Matos. A administração política brasileira. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, FGV, 27(4), jul./ago. 1993.

— et alii. Em busca da apreensão de um conceito para a administração pública. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, FGV, 35(5), set./out. 2001a.

—— et alii. Esgotamento do padrão de financiamento e a crise fiscal do Estado: um estudo comparado entre Brasil, Espanha e Portugal. Relatório de pesquisa. Salvador, NPGA/CNPq, 2001b.

## Anexo 1

O fato de os formuladores da política econômica com formação em escolas brasileiras terem sido substituídos por profissionais formados em escolas americanas é um ponto extremamente relevante da sociologia política, que, em boa medida, ajuda a explicar não só a guinada da política econômica e social para o liberalismo, como também a velocidade com que os fundamentos dessa concepção foram implementados entre nós.

É razoável refletir sobre o fato de que, até 1985, os nossos principais formuladores de política econômica tinham uma formação basicamente doméstica, isto é, em escolas de economia, administração e sociologia de universidades brasileiras. A título de exemplo, vejam-se os currículos de Eugênio Gudin, Octavio Gouvêa de Bulhões Rômulo de Almeida, Roberto Campos, Hélio Beltrão, Celso Furtado, Antônio Delfim Neto, Mario Henrique Simonsen etc. A partir do governo Sarney (1985), uma nova geração assume a responsabilidade pela formulação da política econômica e social do Brasil, sendo que muitos de seus integrantes possuem uma formação superior nos EUA (graduação, mestrado ou doutorado), o que é o caso de Eduardo Modiano, André Lara Rezende, Edmar Bacha, Francisco Lopes, Pêrsio Arida, Gustavo Franco, João Saad etc., para citar os mais destacados dessa turma.

Mais recentemente — parecendo uma tentativa de sintonizar melhor o que pensam os mandatários dos interesses financeiros internacionais —, passou a ser relevante, além de uma formação escolar (científica e ideológica) nos EUA, ter alguma experiência profissional forânea, seja ela adquirida nos escritórios operativos da especulação financeira de Wall Street, seja ela adquirida como técnico das agências multilaterais como a ONU, o FMI, o Bird. Pedro Malan, Paulo Renato de Souza, Armínio Fraga são, entre outros, a encarnação do perfil desse novo profissional, exigido pelos mandatários da banca internacional.

Se, no passado, a formação acadêmica em escolas americanas dessa turma que hoje conduz a política econômica brasileira se deu por casualidade, os filhos deles lá vão estudar por uma questão de princípio. Ainda que muitos da velha turma tivessem uma formação neoclássica, o senso comum é suficiente (e se não for, podemos nos auxiliar da “psicologia dos sentimentos”) para mostrar que o sentimento e o instinto de preservação do Brasil são diferentes em um e outro grupo. Os resultados de uma e outra política comprovam de forma insofismável a nossa hipótese.

## Anexo 2

Para compreender melhor a tese da escola neoclássica, vulgarmente conhecida como a “política econômica neoliberal”: o gasto realizado pelo Estado é considerado muito elevado — portanto, levando ao déficit do orçamento público — e não sancionado pela sociedade (para eles — neoclássicos — os indivíduos, cidadãos, eleitores, enfim, consumidores), mediante a elevação dos impostos. A contabilidade social exige que os balanços (orçamentos) de receita e despesa se igualem. Havendo déficit, o governo é obrigado a recorrer a outras fontes de recursos para financiar a sua posição devedora.

Na concepção neoclássica, a impossibilidade de financiar o déficit via aumento de impostos leva, inexoravelmente, à emissão de dinheiro (meios de pagamentos, poder de compra), já que a possibilidade de financiar a posição deficitária através de empréstimos junto ao público é inadmissível porquanto a economia capitalista vive (salvo em situações muito especiais e passageiras) em estágio de permanente pleno emprego. Sendo assim, quando o governo financiar sua posição deficitária mediante a emissão de dinheiro, o poder de compra da população fica elevado na mesma magnitude. Com esse poder de compra elevado e com a incapacidade técnica de a economia aumentar na mesma magnitude a oferta de bens e serviços, há uma pressão sobre os preços, o que significa inflação. Essa maior inflação implica a elevação dos custos de produção (juros etc.). Maiores custos de produção tendem a reduzir os lucros e os investimentos. Essa redução nos investimentos implica uma redução na oferta de emprego, que implica crise generalizada. Logo, para evitar a crise é necessário cortar os gastos públicos: de um lado, reduzindo a oferta da chamada produção de bens e serviços sociais (saúde, educação, habitação, lazer, previdência etc.); de outro, transferindo para os agentes privados os ativos produtivos sob o controle do Estado, estes representados pelas empresas estatais.

Portanto, esse referencial teórico foi traduzido pela *política econômica neoliberal* nas seguintes ações:

- † desregulamentação dos mercados internos;
- † abertura comercial dos mercados considerados “protegidos” da concorrência externa;
- † privatizações.

Conclusão, nos últimos 30 anos, tudo isso foi feito em maior ou menor grau. Porém, a crise do capitalismo continua mais profunda; o que, verdadeiramente, não certifica a teoria e a política econômica neoclássicas!



### Anexo 3

De 1930 a 1979 (em certa medida, até o final de 1984), o Brasil exercitou a construção de um projeto de nação através:

- † das primeiras medidas tomadas por Vargas para implantação da gestão estatal na produção e comercialização da produção agropecuária, com a criação do Instituto Brasileiro do Café (IBC), do Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA), do Instituto de Cacau da Bahia (ICB), do Instituto Baiano do Fumo (IBF) etc.;
- † das primeiras medidas de reaparelhamento administrativo e institucional do Estado, com a criação do Conselho Federal de Comércio Exterior (CFCE) e, principalmente, do Departamento de Administração do Servidor Público (Dasp), órgão modernizador, que implantou o sistema de mérito no serviço público brasileiro e que garantiu espaço à atuação de brasileiros que muito contribuíram para a construção do projeto da nação, como Beatriz de Souza Wahrlich, Luiz Simões Lopes, Eugênio Gudín, Celso Furtado, Ignácio Rangel, Octavio Gouvêa de Bulhões, entre outros;
- † da implantação das primeiras matrizes da indústria brasileira (entre 1940-45), com a criação da Companhia Nacional de Álcalis (CNA), matriz da indústria química brasileira; da Companhia Vale do Rio Doce (CVRD), fornecedora da indústria siderúrgica brasileira e símbolo de uma política nacionalista de preservação de setores estratégicos da economia nacional; da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), matriz da indústria de bens de capital e da construção civil do país; da Fábrica Nacional de Motores (FNM), matriz coadjuvante das indústrias de bens de capital e automotiva brasileiras; da Companhia Hidroelétrica do São Francisco (Chesf), suporte do insumo básico da industrialização;
- † da elaboração do Plano Salte (saúde, alimentação, transporte e energia), o qual foi resultado de um certo aprendizado técnico trazido pelas Missões Mistas Brasil-EUA, as quais, mesmo que em seu sentido maior contrariassem os interesses do país, contribuíram, com o referido plano, para quebrar, ainda que timidamente, a resistência ideológica ao planejamento governamental;
- † da estruturação, no segundo governo Vargas (1951-54), de um setor financeiro que respondesse às necessidades de financiamento a longo prazo da economia brasileira, com reestruturação do Banco do Brasil e da Caixa Econômica Federal, e a criação de novas instituições como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE); o Banco Regional de Desenvolvimento (BRDE), para fomentar o desenvolvimento dos estados

do Sul do país; o Banco do Nordeste do Brasil (BNB), visando o desenvolvimento do Nordeste; o Banco da Amazônia S.A., para fazer chegar a política econômica nos estados do Norte; e o Banco Nacional de Crédito Cooperativo (BNCC);

- † do Plano de Metas, síntese das ações anteriores e que consolidou a industrialização do Brasil;
- † do Plano Trienal, de Goulart/Furtado, que visava reformas nos campos financeiro, tributário e administrativo, bem como dar uma face mais humana ao capitalismo brasileiro, através das chamadas reformas de base;
- † do Plano de Ação Econômica do Governo (Paeg), que, em razão das condições políticas autoritárias, foi capaz de realizar as reformas pretendidas pelo Plano Trienal — exceto no campo social — e com isso fazer a economia do país voltar a crescer;
- † dos planos nacionais de desenvolvimento (PNDs) da década de 1970, que elevaram o Brasil à condição de uma das mais importantes economias capitalistas do mundo.

Apesar dos resultados auspiciosos, destruídos pelo ideologismo vulgar pós-1980, a nota triste é representada pelas ditaduras — primeiro governo Vargas (Estado Novo, 1937-45), e os governos militares (1964-85) — e pela iniquidade da política distributiva do país, cujas conseqüências perversas estão sendo sentidas nos dias de hoje.