

O DUALISMO E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

PAULO AVELINO BARBOSA SILVA*

1. *Introdução*; 2. *Uma estrutura econômica dualista*; 3. *Enfoque teórico*; 4. *A interpenetração das duas economias*; 5. *Implicações*.

1. *Introdução*

Já é quase um lugar-comum afirmar-se que o Estado, no decorrer do século XX, vem-se caracterizando por um forte intervencionismo na economia.¹ Talvez fosse mais adequado dizer que as relações entre a máquina governamental e a economia estão-se tornando cada vez mais estreitas. Neste ponto, levando-se em conta as diferenças entre nações, deve-se colocar a questão de como se desenrola este relacionamento, no contexto dos diversos países. É óbvio que existem diferenças no mundo, não só nas máquinas governamentais, mas principalmente nas estruturas sócio-econômicas de cada país. Estas diferenças são marcantes, especialmente entre países dos assim chamados primeiro e terceiro mundos. As estruturas econômicas destes dois grupos de países são bastante diversas, não obstante os seus inúmeros pontos de contato.

Há uma espécie de concordância generalizada sobre o fato de que, em economia, não se estuda a realidade; estudam-se os modelos.² A ciência econômica — assim como quase todas as outras ciências — possui um pequeno número de modelos que são aplicados em todo o mundo. Estes modelos têm um importante ponto em comum: foram elaborados por estudiosos do chamado mundo desenvolvido, que

* Aluno do quinto período do curso de graduação da EBAP. (Endereço do autor: Rua Senador Vergueiro, 203 — apt.º 511 — Flamengo — Rio de Janeiro, RJ.)

¹ Entre as numerosas análises que evidenciam esta nova fisionomia do Estado, podemos destacar: Langoni, Carlos Geraldo. *A Economia da transformação*. Rio de Janeiro, José Olympio, 1975. p. 179-200; Nore, Peter & Green Francis. *A Economia, um antitexto*. Rio de Janeiro, Zahar, 1979. p. 215-41; e Abranches, Sérgio H. Estado e desenvolvimento capitalista. *Dados*, Rio de Janeiro. Iuperj, (20):53-69, 1979.

² As funções dos modelos (ou teorias) na economia são analisadas, entre outros, nos seguintes estudos: Friedman, Milton. *Essays in positive economics*. University of Chicago Press, 1970. p. 3-43; Dowidar, M. H. *La economía política, ciencia social*. Barcelona, Anagrama, 1977. p. 32-53; Lipsey R. & Steiner, P. *Economics*, New York, Harper & Row, 1966. p. 19-24.

os fizeram tendo em vista condições peculiares de seus países. Adam Smith foi profundamente influenciado pela Inglaterra da primeira revolução industrial; Keynes, pela Europa em depressão econômica, e Max, pela situação do operariado europeu de meados do século XIX.

A problemática da economia brasileira do início da década de 80 é substancialmente diferente da enfrentada pelos estudiosos citados, e os modelos econômicos só são válidos na medida em que se encaixam na realidade. Isto, porém, não quer dizer que estes modelos sejam inteiramente inaplicáveis à nossa realidade. São úteis para explicar o funcionamento de nossa economia, mas somente até certo ponto, pois a estrutura econômica brasileira contém elementos que são estranhos aos modelos dos países desenvolvidos. Isto é o que vamos ver a seguir.

2 *Uma estrutura econômica dualista*

A economia brasileira é caracterizada por alguns como sendo do tipo *Belíndia*, uma Bélgica dentro da Índia — ou seja, uma economia *desenvolvida* imersa em um país *subdesenvolvido*.³ Esta figura de comparação nos vem à mente quando verificamos os marcantes contrastes existentes entre as *ilhas de riqueza* nos grandes centros e as áreas semi-estagnadas do interior. Poder-se-ia até pensar que o país tem um lado bom e um lado mau, mas obviamente, esta afirmativa carece de conteúdo científico. O fato é que existe efetivamente um forte contraste.

Os modelos econômicos têm a função específica de representar — de maneira simplificada — a economia de um país, e são quase sempre inspirados nas economias *modernas* dos países desenvolvidos. Ora, a economia brasileira possui um setor *moderno* bastante respeitável, localizado principalmente na parte meridional do país, mas possui também uma característica inédita em relação aos países desenvolvidos, que é a existência de grandes massas subnutridas, má alocação dos recursos na agricultura,⁴ forte migração interna, etc. É como se fossem dois países diferentes, com fortes ligações entre si, convivendo no mesmo território e dividindo o mesmo povo. Um seria o *país alfa* e, o outro, o *país beta*. A existência destes dois países, ou melhor, destas duas estruturas sócio-econômicas paralelas dentro de um mesmo país tem, na formulação e implementação de políticas públicas, profundas implicações que serão analisadas mais adiante.

O *país alfa* pode ser definido como aquela parcela *desenvolvida* da economia brasileira. Sua existência pode ser percebida através de alguns fenômenos que ocorrem na economia brasileira: os grandes empresários, donos de vastas concen-

³ A má distribuição de renda corrobora este ponto de vista. A existência de elites detentoras de forte poder econômico, ao lado de grandes massas empobrecidas, é comprovada pelos dados do censo de 1980. A participação, na renda interna, dos 20% mais pobres da população economicamente ativa (PEA) é de 2,8%. Por outro lado, 1% dos mais ricos tem 16,9%. Disto resulta um alto índice de Gini (0,565), indicador de um forte contraste entre as camadas sociais do país.

⁴ A estrutura agrária brasileira caracteriza-se pelo binômio latifúndio-minifúndio. A concentração de terras redundava em ineficiência na aplicação dos recursos, porque os grandes proprietários geralmente utilizam apenas uma pequena fração de sua terra cultivável, por falta de capital ou de interesse. Esta subutilização encarece muito o custo econômico da produção. Por outro lado, os pequenos agricultores não podem adquirir os modernos insumos (tratores, fertilizantes, etc.), produzindo menos do que poderiam. Os fatores de produção (terra, trabalho e capital) são, portanto, mal-utilizados, em razão destas distorções na distribuição das terras.

trações industriais e financeiras, na maioria das vezes com profundas vinculações com empresas estrangeiras; os executivos, o comércio sofisticado, as cadeias de lojas, os *shopping centers*, os *white collars* e até mesmo os operários qualificados (metalúrgicos, por exemplo). Todos fazem parte deste *país alfa*.

A estrutura econômica do *país alfa* é bastante semelhante à dos países desenvolvidos. Poder-se-ia pensar que a saída para o Brasil seria a expansão contínua deste *país*. Na verdade, é isto que se vem tentando desde a década de 50: a expansão do setor industrial por todo o território nacional mediante substituição de importações e, posteriormente, absorção de capital externo.

Acreditava-se que a oferta de empregos em setores dinâmicos da economia iria pouco a pouco romper a estagnação e o atraso em que vive a maior parte da população brasileira. Isto, infelizmente, não ocorreu. Ao lado do país próspero, que vimos anteriormente, existe um país inteiramente diferente, marcado pela pobreza apesar dos esforços de alguns governos. E este outro *país* tem resistido às políticas de desenvolvimento de maneira bastante eficaz. Suas características principais têm permanecido quase intatas. É o *país beta*.

Este *país beta* tem uma estrutura econômica inteiramente diferente daquela que encontramos em países desenvolvidos. Sua instituição básica é a agricultura de subsistência, praticada pelo agricultor e sua família. A tecnologia utilizada é rudimentar, e muito baseada em costumes tradicionais (como, por exemplo, as queimadas). Sua principal característica, porém, é a virtual inexistência de acumulação de capital. A poupança é insignificante, e poucos podem ter acesso à poupança de outros setores da economia por meio de crédito rural. Ora, somando-se uma tecnologia estática a uma poupança próxima do zero, o resultado é a estagnação. Esta é a tônica do *país beta*.

3. *Enfoque teórico*

Até agora, tratamos o Brasil como um país formado por duas metades inteiramente diferentes uma da outra, sem quase nenhum relacionamento. Evidentemente, isto não ocorre na realidade. Mas, do ponto de vista teórico, é interessante que se faça uma abstração isolando as duas estruturas, para se poder estudar os efeitos que cada uma delas causa na outra, e também para nos situarmos dentro do contexto da teoria econômica.

Dentro deste modelo, o *país beta* (isolado) é composto de propriedades familiares de subsistência, que produzem exclusivamente para seu consumo. O investimento se reduz às sementes que são poupadas para o replantio no ano seguinte. A moeda, portanto, não existe. Os centros urbanos de certo porte também seriam, obviamente, inviáveis. A tecnologia seria estática, sem inovações. Evidentemente, uma sociedade igual a esta não existe no Brasil, e é provável que não exista em lugar algum do mundo. Algumas das suas características podem, entretanto, ser encontradas em praticamente todos os povos do mundo, no presente e no passado.

A agricultura de subsistência é, provavelmente, a mais importante forma de organização da produção em toda a história da humanidade. Surgiu com o homem pré-histórico e tem convivido com todos os tipos de sistemas sócio-econômicos, no decorrer dos séculos.

Analisando-se estes sistemas através da história, podemos constatar que todos são compostos aproximadamente da mesma estrutura: há uma elite controladora do setor mais dinâmico (acumulativo) da economia; existem os grupos inseridos neste setor dinâmico, embora não sejam os controladores; e, por fim, existem os

agricultores de subsistência, com o seu mundo paralelo, formando uma espécie de *infra-estrutura*, onde o setor dinâmico seria a *superestrutura*. O curioso é que, enquanto as *superestruturas* passam, a *infra-estrutura* permanece.

Atualmente, as *superestruturas* são o capitalismo ou o socialismo, dependendo do país. Em algumas nações, o setor acumulativo (alfa) tornou-se muito abrangente, de forma a quase eliminar o setor de subsistência. Este, porém, continua a existir.

O dualismo de estruturas é, portanto de todas as sociedades. E uma destas estruturas é o *país beta* (subsistência). Um reestudo da história mundial, partindo deste ponto de vista, talvez produzisse resultados interessantes.

O fato de a subsistência ser essencialmente estática não significa que seja homogênea no tempo e no espaço. A subsistência na Tanzânia ou no Brasil do século XIX é bastante diversa da do Brasil atual, da qual estamos nos ocupando. Uma das principais razões desta diversidade é a influência que a superestrutura (alfa) exerce sobre a infra-estrutura (beta). Como as superestruturas são diferentes, isto resulta em diversidades nas infra-estruturas e, também, no relacionamento entre ambas.

No Brasil hodierno verifica-se a existência de uma larga *faixa intermediária* entre os *países alfa e beta*. Esta *faixa intermediária* — integradora — faz com que os agricultores de subsistência tenham alguma ligação com o *país alfa*, e não se mantenham inteiramente à margem dele. Encontram-se nesta faixa, entre outros, os intermediários da produção agrícola, os proprietários *tradicionais* de terras, os recrutadores de mão-de-obra para as cidades ou para projetos agrícolas, etc. É este o *país beta* que vamos encontrar no Brasil: pleno de influências por parte do *país alfa*, embora conservando suas características principais.

O *país alfa* do Brasil funciona de maneira bastante semelhante aos seus congêneres nos países desenvolvidos. Em um modelo de *país alfa* puro, teríamos o sistema de mercado funcionando de forma a responder a estímulos do mercado. Não nos deteremos no estudo deste modelo, pois na verdade, quase todas as obras sobre teoria econômica visam a estudá-lo. Devemos repetir, porém, que o *país alfa* se baseia na acumulação, e é parte contigente e mutável da estrutura econômica das sociedades. o *país beta* é muito menos volátil.

4. A interpenetração das duas economias

Terminada esta digressão teórica, podemos voltar-nos para os fenômenos que decorrem do relacionamento entre o *país alfa* e o *país beta*, no caso particular do Brasil atual.

Pode-se dizer que o contato entre estas duas grandes facetas da economia brasileira explica muitos dos problemas com os quais estamos nos defrontando.

Temos visto, nos últimos anos, uma contínua expansão da fronteira agrícola do país. Grandes empresas implantam projetos agropecuários em áreas distantes dos centros metropolitanos. Este é um fenômeno típico do *país alfa*: o capital acumulado procura a expansão, devido a uma certa saturação das áreas já ocupadas. E, neste processo de difusão, a empresa agrícola moderna encontra pela frente a propriedade familiar de subsistência. É quase inevitável um conflito entre estas duas formas de organização da produção. A diferença fundamental entre elas é a acumulação, inexistente no *país beta*.

Desta diferença decorre um confronto teleológico: o objetivo da empresa moderna é produzir de forma a maximizar o lucro e diminuir o custo, enquanto

a propriedade de subsistência deve apenas assegurar a sobrevivência dos agricultores.

A chegada de um grande projeto agropecuário ou de uma rodovia a uma localidade distante no interior é imediatamente seguida de uma monetarização da economia local: a troca de mercadorias, até então muito importante, passa a ser a exceção, e não a regra. A relação trabalho-capital torna-se exclusivamente um vínculo de salário, eliminando-se instituições tradicionais como a parceria, a clientela, e o paternalismo, características das relações entre o antigo *coronel* latifundiário e o agricultor de subsistência.

Tudo isto decorre do fato de que, para maximizar seu lucro, a empresa precisa alocar de maneira mais satisfatória possível os fatores de produção (terra, trabalho e capital). No que se refere à terra, como esta é barata, a empresa trata de expandir ao máximo as suas posses, através da compra ou da ocupação, se a terra não tiver proprietário legalizado. O grande problema é que os agricultores de subsistência raramente têm seus títulos de propriedade. Daí advêm os conflitos de terras que se desenrolam hoje nas chamadas áreas de fronteira agrícola. Em termos específicos, é o choque entre empresas que querem aplicar o capital acumulado e agricultores desejosos de conservar sua terra. Mas, genericamente, são os atritos — inevitáveis — entre duas estruturas econômicas e sociais diversas: o *país alfa* e o *país beta*.

Um fenômeno que praticamente já se incorporou ao *modus vivendi* do país são as migrações, particularmente as rurais-urbanas. A migração nada mais é que a passagem de uma estrutura da economia para outra. Trata-se de um fenômeno comum a todo o chamado Terceiro Mundo mas que, no Brasil, atingiu características bastante especiais. Isto porque possuímos um nível bastante alto de integração — em todos os sentidos — em relação a outros países em desenvolvimento.

Em outras palavras, podemos dizer que, no Brasil, o *país alfa* e o *país beta* estão mais *próximos* um do outro que na maioria das outras nações.

O setor de comunicações é um fator fundamental nesta integração pois, não obstante as diferenças entre suas grandes regiões, todo o país está sujeito a um firme controle por parte de grupos profundamente arraigados no *país alfa*. Como as comunicações abrangem todo o Brasil, isto permite ao *país alfa* — homogêneo e integrado — influenciar fortemente o heterogêneo *país beta*. Essa influência consubstancia-se principalmente no inconformismo com os ganhos atuais e na expectativa de maiores ganhos, ou seja: o habitante do *país beta*, ao tomar conhecimento de que existe, nos grandes centros, um modo de vida bem diverso do seu, passa a almejar aqueles bens materiais de que tem notícia. Não se conforma com os seus ganhos atuais efetivamente muito pequenos.

Ora, isto nada mais é do que o rompimento do equilíbrio reinante no *país beta*, pelo *país alfa* porque o desejo de acumular, o não conformismo, são elementos estranhos ao mundo da subsistência. Desta maneira, o *país beta* é afetado pelo *país alfa*. E, ao lado do desejo de acumular, as comunicações introduzem também a perspectiva de satisfazer estes desejos, se o interessado comparecer ao local onde todas estas coisas ocorrem: os grandes centros. Como o país também é razoavelmente integrado em termos de transporte, ocorre a migração.

O migrante, já na cidade, defronta-se com um mundo novo. Um mundo onde não há lugar para ele: o *país alfa*. Vai, então, morar nos locais mais indesejados da cidade, em verdadeiros *guetos*, junto com outros na mesma situação. Seus empregos são os mais instáveis, insalubres e mal remunerados. O migrante é um

marginal, no sentido lato da palavra. Deslocou-se do seu *país beta*, do seu modo de vida, e veio para um mundo ao qual não pertence, e que impele a permanecer sempre nas periferias da cidade e do mercado de trabalho.

O acúmulo de migrantes e sua marginalização constitui terreno fértil para problemas urbanos, como a criminalidade, o alto índice de mortalidade infantil, as altas taxas de desemprego e subemprego, etc. Este conjunto de fenômenos nada mais é que o rompimento do equilíbrio do *país alfa*, por parte do *país beta*. A massa de migrantes, com os seus problemas típicos de pessoas mal adaptadas ao meio, introduz no *país alfa* variáveis novas, inteiramente desconhecidas e com as quais ele não sabe lidar satisfatoriamente. Disto resulta toda a problemática do “inchamento urbano” e seu cortejo de questões requerendo soluções imediatas por parte dos poderes públicos. As migrações podem ser vistas como um dos tipos de relacionamento que pode haver entre o *país alfa* e o *país beta*.

Outro problema que permeia toda a economia brasileira é a *suboferta*, causa e consequência das diversas *inelasticidades* da economia, principalmente no meio rural. Explica-se: em um modelo de economia *pura* de subsistência, não há o excedente comercializável. Quando, porém, essa economia está em permanente contato com outra, mais moderna, o excedente para a existir.⁵

As necessidades criadas pelo *país alfa* no espírito do agricultor o induzem a vender parte de sua produção — se o preço compensar — e diversificar seus hábitos de consumo. No entanto, o preço dos produtos a nível de produtor é, em geral, bastante baixo. O pequeno excedente ganho pelo agricultor em troca de parte do que anteriormente constituía seu consumo não permite o início de um processo de acumulação típico do *país alfa*. E, sem esta acumulação, não se pode fazer os investimentos de capital nem as mudanças de tecnologias necessárias.

O resultado final de tudo isto é a suboferta de alimentos e a alta inelasticidade-preço da oferta, ou seja: a produção de alimentos, além de ser pequena, varia muito pouco em relação aos preços obtidos no mercado.

Deve-se ainda atentar para o fato de que a produção excedente das unidades de subsistência tem importância capital na alimentação das camadas de renda mais baixa, pois sua produção é constituída de alimentos como a mandioca, o arroz, o feijão, o milho, etc.⁶ As grandes propriedades, de maneira geral, evitam estes produtos de consumo popular, voltando-se mais para os exportáveis.

Esta suboferta e inelasticidade existentes em alguns dos principais alimentos populares, juntamente com o crescimento acelerado da população, só poderiam resultar em inflação. Há um número cada vez maior de pessoas que consomem

⁵ Neste ponto, pode-se inserir a problemática do efeito-demonstração exercido, através do rádio e da televisão, nas comunidades agrícolas. A televisão tem sido acusada de impor a todo o país os costumes das grandes capitais do Sudeste. Em outras palavras, vem induzindo os agricultores a almejam um padrão de vida e de consumo idêntico ao das camadas médias e elevadas do *país alfa*. Tal fato, ao lado da monetarização da economia, constitui um dos principais fatores que levam o agricultor de subsistência a vender parte de sua produção.

⁶ Este raciocínio foi comprovado empiricamente pela pesquisa Diagnóstico da Situação Alimentar do Nordeste Brasileiro, efetuada recentemente pelo Instituto de Nutrição da Universidade Federal de Pernambuco (UFPe). Neste estudo, concluiu-se que “o fato de existir grande ociosidade nas propriedades maiores limita o crescimento da produção de alimentos, a qual é, em grande parte, sustentada por pequenos agricultores que, objetivando o autoconsumo, conseguem pequenos excedentes comercializáveis”. Mais adiante, afirma que “os pequenos agricultores têm pouco acesso a benefícios do governo, como assistência técnica e creditícia”.

quase exclusivamente estes alimentos, disputando uma quantidade que não se expandiu muito com o passar do tempo.

A produção agrícola global vem aumentando muito, porém o setor mais dinâmico tem sido o das culturas de exportação, que não interessam diretamente à conjuntura que estamos analisando, pois, em termos de alimentação popular, o mais importante é a oferta interna daqueles produtos agrícolas já citados anteriormente. Se esta oferta é visceralmente deficiente, pelas razões já apontadas, pode-se dizer que a economia possui uma inflação embutida dentro de si. A inflação já faz parte de arcabouço da economia.

Esta é uma das razões que nos levam a crer que a economia brasileira possui um fator “multiplicador inflacionário implícito”. Por exemplo: se uma certa percentagem de inflação externa chega a nós, através dos preços dos produtos, esta percentagem logo se reproduz aqui dentro, multiplicada. As políticas fiscal e monetária de combate à inflação demoram um grande lapso de tempo até começarem a produzir seus efeitos, e estes não são tão decisivos como em outros países. Em nosso entender, estes fenômenos da economia brasileira podem ser interpretados através do multiplicador inflacionário implícito que, por sua vez, é mais um resultado do choque entre os países *alfa* e *beta*.

Deste modo, pode-se ver que não estamos dividindo o Brasil em duas partes estanques. O *país alfa* e o *país beta* se interpenetram e se relacionam de tal forma que nenhum fenômeno de qualquer dos dois é isento de influências por parte do outro.

5. Implicações

Os cientistas sociais e administradores públicos brasileiros defrontam-se com uma situação *sui generis*, em certos aspectos. O dualismo não é, de modo algum, um fenômeno exclusivamente brasileiro. Ocorre em todos os países do chamado Terceiro Mundo e, menos acentuadamente, também nos chamados países desenvolvidos. Mas apesar de sua universalidade, o dualismo pode ser encarado como um fenômeno estranho, quase um imprevisto que vem atrapalhar a eficiência dos mecanismos governamentais. Isto porque os grandes modelos econômicos, que inspiram os governantes e estudiosos em todo o mundo, simplesmente não reconhecem — de maneira prática e efetiva — a existência do dualismo.

A economia dos países é tratada como um todo homogêneo, composto de partes que funcionam de maneira semelhante. A evidência empírica, no entanto, nos leva à conclusão de que, para entendermos o contexto sócio-econômico dos países em desenvolvimento, precisamos reconhecer a existência de um dualismo. Ao invés de homogeneidade, o que se verifica é a coexistência, às vezes pacífica, de duas estruturas sociais, dois conjuntos de valores, duas maneiras de ver a existência humana, e duas formas de produção e distribuição. São duas estruturas paralelas, enfim. Estes dois *países* se interpenetram e formam um todo. Não se pode conceber qualquer um dos dois isolado do outro, a não ser para fins de análise, tal como fizemos neste estudo.

Como nasceram estas duas estruturas, qual sua evolução histórica, são questões importantes, mas escapam à alçada deste estudo. O que interessa agora é saber o que são estes *países*, e quais suas implicações, em termos teóricos e empíricos.

A constatação da existência do dualismo nos leva a uma conclusão imediata, óbvia, porém importantíssima: é preciso olhar para a economia brasileira de

maneira a observar e compreender o país como um todo, atentando para as suas duas faces e as implicações de cada uma em relação à outra. Não podemos compreender os fenômenos com que nos defrontamos se ignorarmos a existência de um *país beta*. Do contrário, correremos o risco de enxergar no Brasil a estrutura econômica de países desenvolvidos. Só vislumbraremos o *país alfa*. A consequência será que as medidas tomadas não surtirão os efeitos esperados. Estaremos tateando às escuras, vendo somente um *país alfa*, ao invés de um país real, onde o primeiro é simplesmente uma parte do conjunto.

São bastante importantes as consequências deste raciocínio no campo da administração pública. Em primeiro lugar, no que se refere à canalização de aspirações populares, o comportamento dos habitantes dos dois países é bastante diferente. O *país alfa* caracteriza-se pela integração e participação entre os diversos grupos que o compõem. As reivindicações sempre encontram um meio de chegar às mãos das autoridades governamentais. E serão atendidas de uma forma ou de outra, dependendo da força que o grupo reivindicante possa ter em relação ao governo. Esses grupos, componentes do *país alfa*, são geralmente conhecidos como *elites*, mas não no sentido de privilégio econômico. Os banqueiros, por exemplo, são uma elite, mas os operários qualificados também o são. Estas elites sempre encontram maneiras de dar repercussão aos problemas que julgam prejudicá-las e fazer pressão em seu proveito. Os grupos do *país alfa* caracterizam-se por serem ativos e *eternos reivindicantes*, por assim dizer.

Os grupos do *país beta* dão a impressão de serem *conformistas por natureza*. Com efeito, nota-se que os setores urbanos votam maciçamente em candidatos da oposição, enquanto a zona rural, particularmente aquela do Nordeste, canaliza seus votos para candidatos do governo.⁷ Tal atitude parece ser incoerente, já que os centros urbanos são melhor aquinhoados, em termos de recursos, pelos programas governamentais, enquanto as áreas rurais recebem verbas substancialmente menores. Isto constitui o conformismo, um fenômeno típico do *país beta* e ainda não suficientemente estudado.

Em nosso entender, este fato pode ser explicado se lembrarmos que pessoas que vivem em um sistema onde a acumulação e a mudança social praticamente inexistem, provavelmente não acreditam na eficácia de um instrumento de participação típico do *país alfa* — no caso, o voto. A organização, a participação e a reivindicação são elementos que não fazem parte do seu mundo.

Esta, provavelmente, é a razão pela qual grande parte de nossa população vota em aparente contradição com seus próprios interesses ou, então, toma uma atitude apática em relação ao voto. Tal fenômeno tem levado várias pessoas, no decorrer de nossa história, a afirmarem que “o povo não sabe votar”, ou que “o brasileiro é irresponsável”, etc. Parece-nos, porém, que o conformismo não é resultado de qualquer “inferioridade congênita” do povo brasileiro, mas apenas mais uma consequência do choque entre os países alfa e beta.

⁷ A existência de dois “brasis” eleitorais, um agrário e situacionista, e outro urbano e oposicionista, é discutida em vários estudos. Podemos destacar, entre outros, os comentários dos resultados das eleições de 1978. O próprio porta-voz oficial da Presidência da República interpretou os resultados eleitorais à luz deste confronto rural-urbano. Ver Todos os estados são iguais. *O Estado de São Paulo*, 21 nov. 1978. p. 4; Jornais franceses comentam o crescimento da oposição. *Jornal do Brasil*, 21 nov. 1978. p. 4; A teoria do “fundão do Brasil”. Editorial de *O Estado de São Paulo*, 22 nov. 1978. p. 3; e Cavalcanti, Temístocles Brandão. *O voto distrital no Brasil*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1975. p. 353-4.

Outra decorrência imediata deste raciocínio é o fato de que a administração pública não pode tratar nossa sociedade como um todo homogêneo. Deve haver uma conscientização de que os diversos segmentos do país irão reagir de maneira diferente às medidas governamentais. Há uma tendência histórica de se governar o Brasil como se fosse um país desenvolvido, seguindo modelos e estratégias formulados em países como os EUA. É evidente que uma mesma política governamental vai produzir efeitos diferentes, se for adotada em um país desenvolvido e outro subdesenvolvido.

A diversidade de efeitos só pode ser explicada mediante um *fator amortecedor* que existe na economia de países subdesenvolvidos. E este *fator* misterioso, que tantos problemas causa aos nossos formuladores de políticas, é o *país beta*, ou seja, uma estrutura sócio-econômica diversa daquela que os modelos econômicos prevêem. Mesmo com um *setor alfa* bastante grande, como é o caso brasileiro, o fato é que o simples contato com uma economia de subsistência produz profundos efeitos no *país alfa*. Esta talvez seja a razão pela qual o combate à inflação, no Brasil, é mais lento e custoso que em outros países.

As autoridades econômicas procuram diminuir a demanda e aumentar a oferta através de mecanismos como a taxa de juros e de câmbio, incentivos, subsídios, etc. Mas estes mecanismos incidem quase que exclusivamente sobre o *país alfa*. Seus efeitos sobre o *país beta* são parciais e incompletos. O resultado é que, no caso particular da inflação, o governo sempre consegue controlá-la, através de políticas ortodoxas que geralmente causam a recessão. Alguns anos mais tarde, porém, quando sobrevém alguma crise externa, a inflação reaparece com força renovada. E todo o ciclo se repete.

As políticas econômicas do Brasil têm também que atuar diretamente sobre o *país beta*, para se tornarem efetivas. É preciso redirecionar a nossa atenção para a economia como um todo, e não apenas para parte dela. Na medida em que compreendermos a existência de uma estrutura sócio-econômica dualista, adquiriremos poder sobre ela. E assim as políticas públicas poderão tornar-se mais eficazes.

Um último aspecto deve ser lembrado: os fenômenos econômicos têm efeitos diversos sobre as duas estruturas e, portanto, seus efeitos devem ser tratados diferenciadamente. Pode-se tomar como exemplo os efeitos da inflação sobre famílias de menor renda. A composição de gastos destas famílias é quase inteiramente constituída por alimentos, principalmente aqueles tradicionais, de primeira necessidade, tais como o milho, o arroz, o feijão, a farinha de mandioca, etc.

A taxa inflacionária que afeta essas famílias não contém praticamente outros elementos, como preços de materiais de construção ou preços por atacado. Estas camadas pobres têm sua própria taxa de inflação, que é composta fundamentalmente pelos aumentos dos preços, ao consumidor, de produtos como aqueles que já citamos anteriormente. Deste modo, pode-se dizer que temos diferentes taxas de inflação, afetando grupos diversos dentro da sociedade. É mais um reflexo de dualismo.

Os formuladores de políticas pública não podem desconsiderar aspectos como estes, sob pena de manter inefetivo o seu trabalho.

Summary

How is it that increasingly closer relationships between governmental machinery and the economy develops in the framework of the various countries?

In examining this problem, the author becomes acquainted with the great differences existing not only within the governmental machineries, but mainly in the socio-economic framework of each country, especially those in the first and third worlds.

Economic science has already a limited number of economic models, designed by theorists of the so-called advanced countries, indistinctly applied to any nation, but that are only valid in the measure of their fitting into the specific reality of each of them.

Brazil is provided with a dualistic economic framework: at one side is the modern sector — alpha country — a developed part of Brazilian economy, with industrial and financial concentrations, linkage with foreign enterprises, sophisticated trade, skilled labor; the other side — beta country — is branded with poverty, a survival-type agriculture, tradition, rudimentary technology, a poor savings pattern, huge undernourished masses and heavy internal migration.

From a perspective of design and implantation of public policies, the author analyzes the profound implications of these two socio-economic structures, one parallel to the other and integrated in the same country's context.

In his view, a fundamental factor this integration is the communication sector, which enhances a desire to migrate, thus bringing about the concentration of a critically marginalized mass of people in the great centres, what constitutes a fertile ground for the proliferation of urban problems, such as criminality, a high infant death rate, high unemployment rates and so on.

The interpretation of and the relationships between the alpha and beta countries is such that nothing happening in one of them is uninfluenced by the other. People in these two "countries" have different needs and wishes, each segment reacting specifically to governmental measures.

Public administration cannot deal with our society as a homogeneous whole. Only the acceptance of this dual socio-economic structure will be able to turn public policies into successful ones. That is the author's opinion and he endeavours, through examples and by identifying characteristics of each of these two facets, to show the dilemma faced by public administration in our country, in its confrontation with economic and social problems.

Reembolso Postal: uma livraria em cada cidade

prático, rápido, seguro